

梅州市自然保护地规划 (2021~2035 年)

(征求意见稿)

梅州市林业局

广州草木蕃环境科技有限公司

二〇二一年九月

项目名称：梅州市自然保护地规划
委托单位：梅州市林业局
编制单位：广州草木蕃环境科技有限公司
资质证书：林业调查规划设计（乙 19-030）
规划编制顾问：邢福武 研究员
项目负责人：闫法领 工程师
项目审核人：丁晓龙 高级工程师

规划编制领导小组：

熊锋松	范宜上	丘 军	李 练
王练康	卢宝炎	利粤东	陈建平
张运得	冯会敬	林 森	

参编人员：

梅州市林业局

王力朋	林 乐	张国海	吴海求
江晓鹏	刘俊龙	罗贵强	

各县（市、区）林业局

吴先基	赖国导	陈德良	林芳圆
陈 煊	赖有华	叶海峰	张 炎

广州草木蕃环境科技有限公司

闫法领	陈秀娟	韩婉诗	刘 欣
陈鑫发	王佳停	蒋先立	孔维基

林业调查规划设计资质证书

单位名称：广州草木蕃环境科技有限公司

法定代表人：徐华丽

资质等级：乙级

证书编号：证字[19]030
有效期至：2024年12月31日

业务范围：

森林资源、野生动植物资源、湿地资源、荒漠化土地草原修复和保护等调查监测和评价；森林分区划界定；建设项目使用林地可行性报告编制；森林资源规划设计调查；实施方案编制；林业专项核查和资源认定；林业作业设计调查；林业工程规划设计；林业数表编制；地方林业标准制定。

发证机关（印章）

2019年12月31日

目 录

1	总论	1
1.1	项目背景	1
1.2	规划依据	2
1.3	规划期限	4
2	发展基础	5
2.1	梅州市概况	5
2.2	自然保护地建设成效	14
2.3	当前有利条件和机遇	20
2.4	面临的挑战	21
3	发展思路	25
3.1	指导思想	25
3.2	基本原则	25
3.3	发展目标	26
4	自然保护地整合优化	28
4.1	现状保护地	28
4.2	自然保护地整合优化	29
5	总体布局	33
5.1	梅州市生态区位分析	33
5.2	自然保护地空间分布特征	39
5.3	规划布局	43
5.4	分区建设	45
5.5	分类建设	53
5.6	分级建设	54
6	规划任务	56
6.1	落实整合优化	56
6.2	健全管理体制	59
6.3	强化基础设施建设	61
6.4	加强自然生态保护修复	64

6.5	提升自然保护地管理水平	66
6.6	推进自然保护地全民共建共享	72
7	“十四五”期间重点建设任务	74
7.1	整合优化预案落地	74
7.2	勘界立标	74
7.3	总规修编	74
7.4	确权登记	74
7.5	科普宣教	75
8	保障措施	77
8.1	政策保障	77
8.2	组织领导	77
8.3	资金保障	79
8.4	人才保障	79
8.5	技术保障	80
9	效益分析	81
9.1	生态效益	81
9.2	社会效益	81
9.3	经济效益	81

1 总论

1.1 项目背景

2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》），要求落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，依据国土空间规划，编制自然保护地规划，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间，纳入自然保护地体系。到2025年，健全国家公园体制，完成自然保护地整合归并优化，完善自然保护地体系的法律法规、管理和监督制度，提升自然生态空间承载力，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系。到2035年，显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，自然保护地规模和管理达到世界先进水平，全面建成中国特色自然保护地体系，自然保护地占陆域国土面积18%以上。

2019年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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应划入生态保护红线；自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。目前已划入自然保护地核心保护区的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出；已划入自然保护地一般控制区的，根据对生态功能造成的影响确定是否退出，其中，造成明显影响的逐步有序退出，不造成明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。协调过程中

退出的永久基本农田在县级行政区域内同步补划，确实无法补划的在市级行政区域内补划。

为贯彻落实《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》和《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》等相关文件精神，中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发了《广东省关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》（以下简称《实施意见》）。《实施意见》为我省加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系明确了方向。提出了到 2025 年初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系的近期目标和到 2035 年全面建成具有国内先进水平和世界一流水准的自然保护地体系的中远期目标。《实施意见》提出了四大方面共计十五项自然保护地体系建设内容，包括：构建科学合理的自然保护地体系、建立统一规范高效的管理体制、建立创新共享可持续的发展机制和建立科学完善的监督考核制度。

为贯彻落实《指导意见》和《实施意见》，规划和引领梅州市自然保护地建设，以建成高质量的梅州市自然保护地体系为目标，根据市政府办公室印发的《梅州市“十四五”规划编制工作方案》确定的专项规划目录清单，梅州市林业局组织编制了《梅州市自然保护地规划（2021-2035 年）》。

1.2 规划依据

1.2.1 法律法规

- (1) 《中华人民共和国森林法》（2019 年）；
- (2) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年）；
- (3) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年）；
- (4) 《中华人民共和国环境保护法》（2014 年）；

- (5) 《中华人民共和国水法》（2016 年）；
- (6) 《中华人民共和国水土保持法》（2010 年）；
- (7) 《中华人民共和国野生动物保护法》（2018 年）；
- (8) 《中华人民共和国野生植物保护条例》（2017 年）；
- (9) 《中华人民共和国自然保护区条例》（2017 年）；
- (10) 《国家级森林公园管理办法》（2011 年）；
- (11) 《森林防火条例》（2008 年）；
- (12) 《森林公园管理办法》（2016 年）；
- (13) 《广东省自然保护区建设管理办法》（2004 年）；
- (14) 《广东省森林和陆生野生动物类型自然保护区管理办法》（2017 年）；
- (15) 《广东省森林公园管理条例》（2014 年修订）；
- (16) 《广东省环境保护条例》（2019 年修订）；
- (17) 《广东省湿地保护条例》（2020 年修订）。

1.2.2 相关政策

- (18) 《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》（中办发〔2019〕42号）；
- (19) 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；
- (20) 《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》；
- (21) 《广东省关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》（粤办发〔2020〕42号）；
- (22) 《广东省林业局关于做好林业行政执法与生态环境保护综合行政执法衔接工作的通知》

1.2.3 相关规划

(23) 《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》

(24) 《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》；

(25) 《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》；

(26) 《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；

(27) 《广东省国土空间规划（2020-2035 年）》；

(28) 《广东省国土空间生态保护修复规划（2021-2035 年）》

(29) 《广东省林业保护发展“十四五”规划》；

(30) 《广东省自然保护地规划（2021-2035 年）》；

(31) 《广东省湿地保护“十四五”规划》；

(32) 《梅州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；

(33) 《梅州市国土空间规划》（2020-2035 年）；

(34) 《梅州市“十四五”生态文明建设规划纲要》；

(35) 《梅州市全域旅游发展规划（2017-2030 年）》。

1.3 规划期限

规划期限为 2021-2035 年，共 15 年，分为近期和中远期：

近期：2021-2025 年；

中远期：2026-2035 年。

2 发展基础

2.1 梅州市概况

2.1.1 自然地理

2.1.1.1 地理位置

梅州市位于广东省东北部，地处闽、粤、赣三省交界处，东部与福建省龙岩市和漳州市接壤，南部与潮州市、揭阳市、汕尾市毗邻，西部与河源市接壤，北部与江西省赣州市相连。辖梅江区、梅县区、平远县、蕉岭县、大埔县、丰顺县、五华县，代管兴宁市。全市土地总面积 1.58 万平方千米，梅江区、梅县区、兴宁市、平远县、蕉岭县、大埔县、丰顺县、五华县的面积分别是 570.61 平方千米、2482.8 平方千米、2104.85 平方千米、1381 平方千米、960 平方千米、2462 平方千米、2710.22 平方千米、3237.8 平方千米。



图 2.1 梅州市位置图

2.1.1.2 地质地貌

梅州市地质构造较复杂，主要有褶皱构造和断裂构造，处于华南褶皱系的南部，有北东向、东西向、北西向、南北向 4 种走向的断裂带。

梅州市主要由花岗岩、喷出岩、变质岩、砂页岩、红色岩和灰岩六大岩石构成山地、丘陵、台地、阶地和平原五大类地貌。全市山地面积占 24.3%；丘陵及台地、阶地面积占 56.6%；平原面积占 13.7%；河流和水库等水域面积占 5.4%。

梅州市地处五岭山脉以南，地势北高南低，山系主要由武夷山脉、莲花山脉、凤凰山脉组成。位于梅州市北部粤赣闽三省交界处的平远县境内北部山体位于武夷山脉南端，其中项山甌（海拔 1529.8 米）是梅州第二高峰；莲花山东北起大埔县北粤闽省界，西南至惠东县稔山镇，自东北向西南贯穿梅州市中部，主要山峰有五指峰（海拔 1298 米）、铜鼓嶂（海拔 1560 米）、鸿图嶂（海拔 1277 米）、天堂山（海拔 1095 米）、李望嶂（海拔 1222 米）等；凤凰山脉位于梅州、潮州和揭阳交界处，其位于梅州市境内的主要山峰为西岩山（海拔 1256 米）。梅州市境内海拔千米以上的高峰约 140 多座，其中位于丰顺县的铜鼓嶂海拔 1560 米，是粤东第一高峰。山地主要有七目嶂、铁山嶂及梅、蕉、平山地。

境内主要盆地有兴宁盆地，面积约 400 平方千米，属于粤东最大盆地；梅江盆地，面积约 120 平方千米；蕉岭盆地，面积约 100 平方千米；汤坑盆地，面积约 100 平方千米。

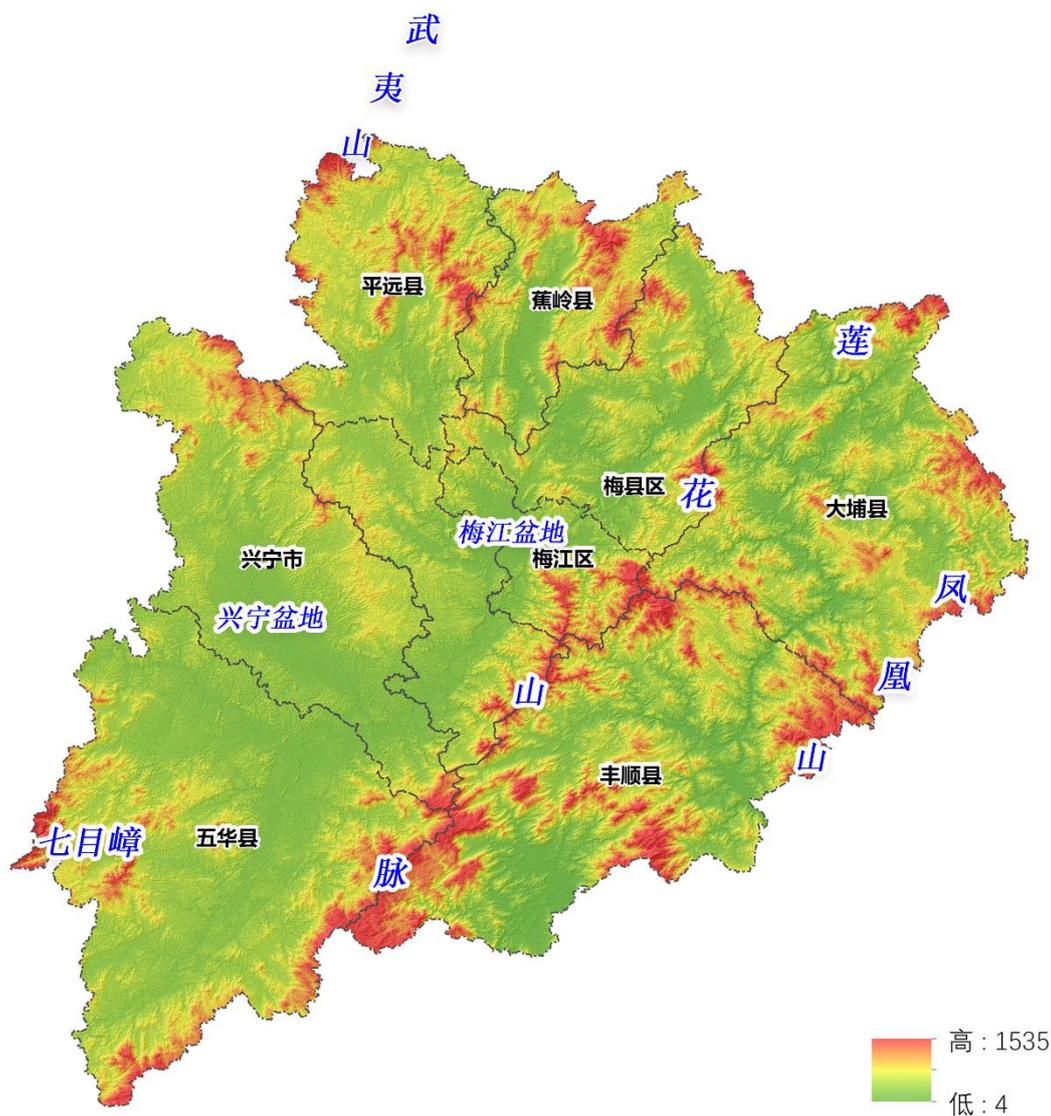


图 2.2 梅州市高程图

2.1.1.3 河流水系

梅州市境内主要河流有入选全国 10 条“最美家乡河”的韩江，全长 470 千米（梅州境内长 343 千米），流域面积 30112 平方千米（梅州境内 14691 平方千米）；梅江，全长 307 千米（梅州境内长 271 千米），流域面积 14061 平方千米（梅州境内 10888 平方千米）；汀江，全长 323 千米（梅州境内 55 千米），流域面积 11802 平方千米（梅州境内 1333 平方千米）；同时还有琴江、五华河、宁江、程江、石窟河、梅潭河、松源河、丰良河等。此外，东江亦沿市境西北的兴宁市边境流过，在梅州境内河段长 24.8 千米，流域面积 260 平方千米。

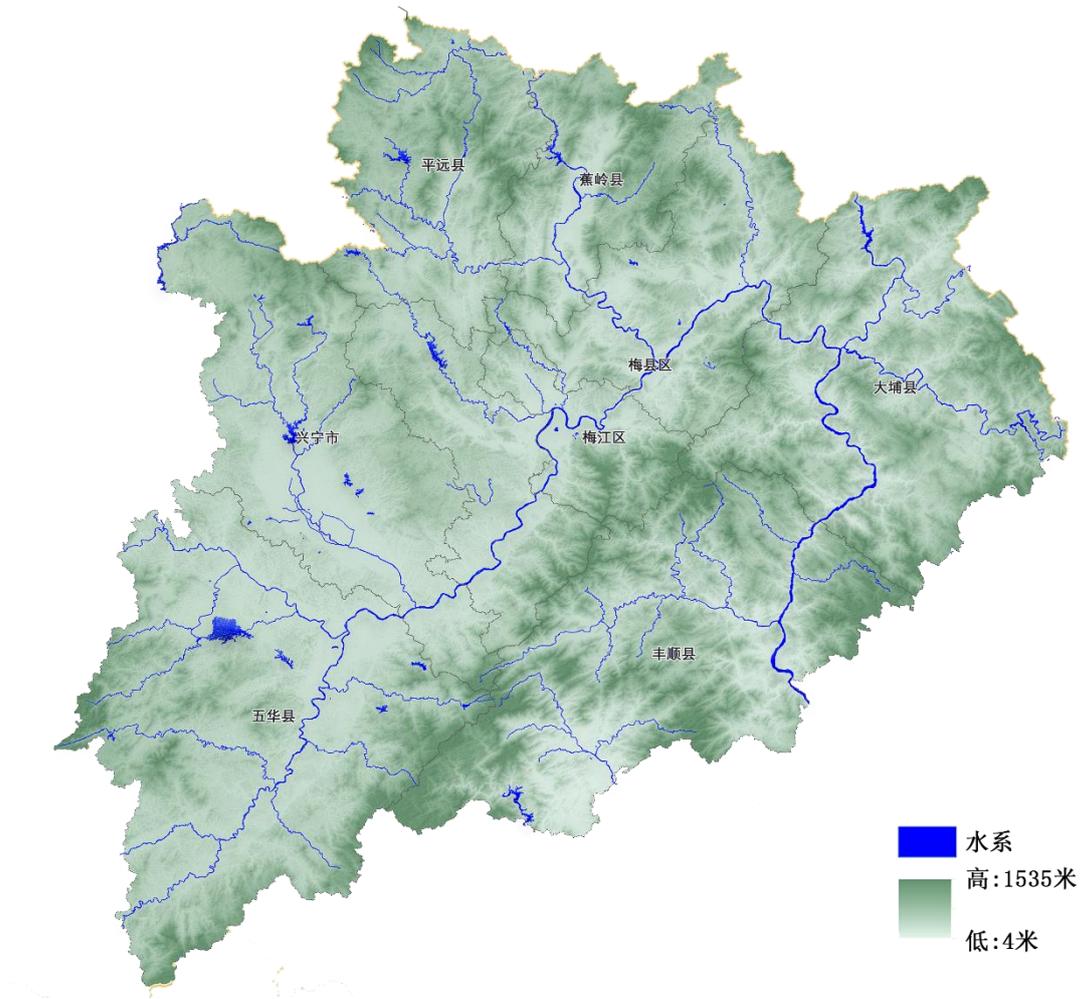


图 2.3 梅州市水系图

2.1.1.4 气候特征

梅州地处低纬，近临南海，受太平洋和山地的特定地形影响，夏日长，冬日短，全年气温高、冷热悬殊、光照充足、气流闭塞、雨水丰盈且集中，属亚热带季风气候。该气候区是南亚热带和中亚热带气候区的过渡地带。以大埔县茶阳经梅县区松口、蕉岭县蕉城、平远县石正、兴宁市岗背为分界线，平远、蕉岭、梅县北部为中亚热带气候区，五华、兴宁、大埔和平远、蕉岭、梅县南部为南亚热带区。

2019 年，梅州市各县（市、区）年平均气温在 21.1°C ~ 23.1°C 之间，全市平均 22.2°C ，与常年平均（指 1981—2010 年平均值，下同）偏高 0.9°C 。年内气温略高，除 5 月平均气温属负距平外，其余各月均为正距平。全市各县（市、区）的极端最低气温在 1.6°C ~ 5.1°C 之

间,出现在1月23日和12月8日,其中大埔县录得全市最低温1.6℃;各县(市、区)极端最高气温在37.5℃~38.9℃之间,出现时间不一,大埔县7月16日测得全市最高温38.9℃。

2019年,梅州市各县(市、区)年总雨量在1446.1毫米~1918.6毫米之间,全市平均1749.3毫米,比多年平均偏多8%。从时间分布看,第一季度平均降雨量364.9毫米,比多年同期偏多27%;第二季度平均降雨量861.2毫米,比多年同期偏多27%;第三季度平均降雨量476.9毫米,比多年同期偏少12%;第四季度平均降雨量45.8毫米,比多年同期偏少57%。从空间分布看:五华、蕉岭降雨量较多,年降雨量分别为1918.6毫米、1874.5毫米,大埔降雨量较少,年降雨量为1446.1毫米,全市最大年雨量出现在五华县岐岭镇,为2209.8毫米。

2019年,梅州市各县(市、区)年总日照时数在1714.2小时~1857.5小时之间,全市平均1806.8小时(与多年平均持平),属正常范畴。

2.1.2 社会经济

梅州市下辖梅江区、梅县区、平远县、蕉岭县、大埔县、丰顺县和五华县等7个县,代管兴宁市,涉及104个乡镇、7个街道办、209个居委会、2044个村委会和12164个自然村。

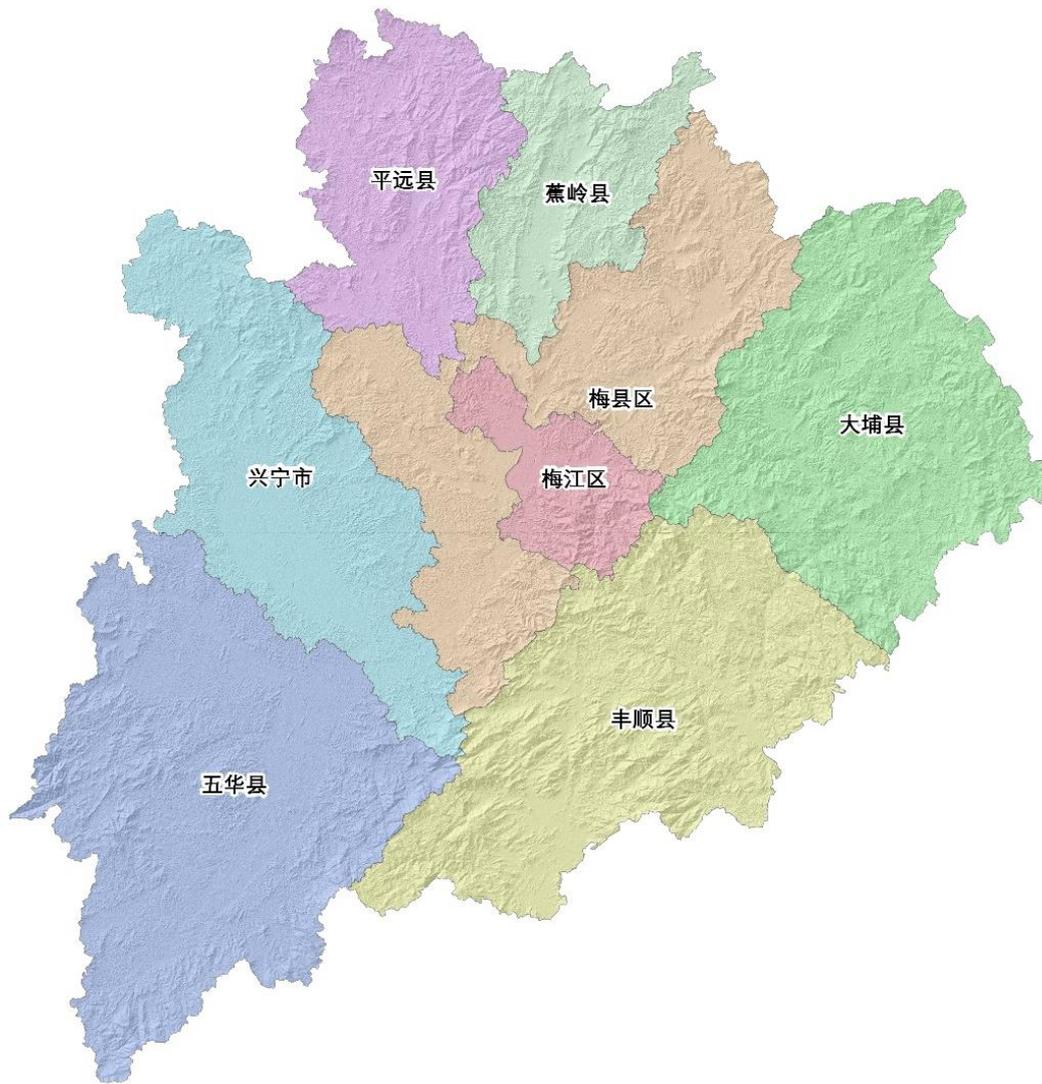


图 2.4 梅州市行政区划图

梅州市全市年末户籍人口为 543.96 万人，据第七次全国人口普查公报，全市常住人口 387.32 万人，共有家庭户 119.86 万户。经广东省统计局统一核算，2020 年梅州市实现地区生产总值（初步核算数）1207.98 亿元，比上年增长 1.5%；各县区中，梅县、兴宁和五华地区生产总值较高，平远县地区生产总值最低。全市 2020 年人均国内生产总值 3.12 万元，各县区中，蕉岭县人均国内生产总值最高，平远县次之，五华县人均国内生产总值最低，其中，大埔、梅江、丰顺、兴宁和五华等 5 个县（区）的国内生产总值均低于梅州市地区人均生产总值（详见下表）。

表 2-1 各县（区）2020 年人口与地区生产总值

县区	总人口（万人）	GDP（亿元）	人均 GDP（万元）
蕉岭县	18.44	100.13	5.43
平远县	19.05	77.88	4.09
梅县区	55.67	219.95	3.95
大埔县	33.09	91.10	2.75
梅江区	43.56	107.10	2.46
丰顺县	47.87	110.23	2.30
兴宁市	77.94	179.17	2.30
五华县	91.7	162.97	1.78

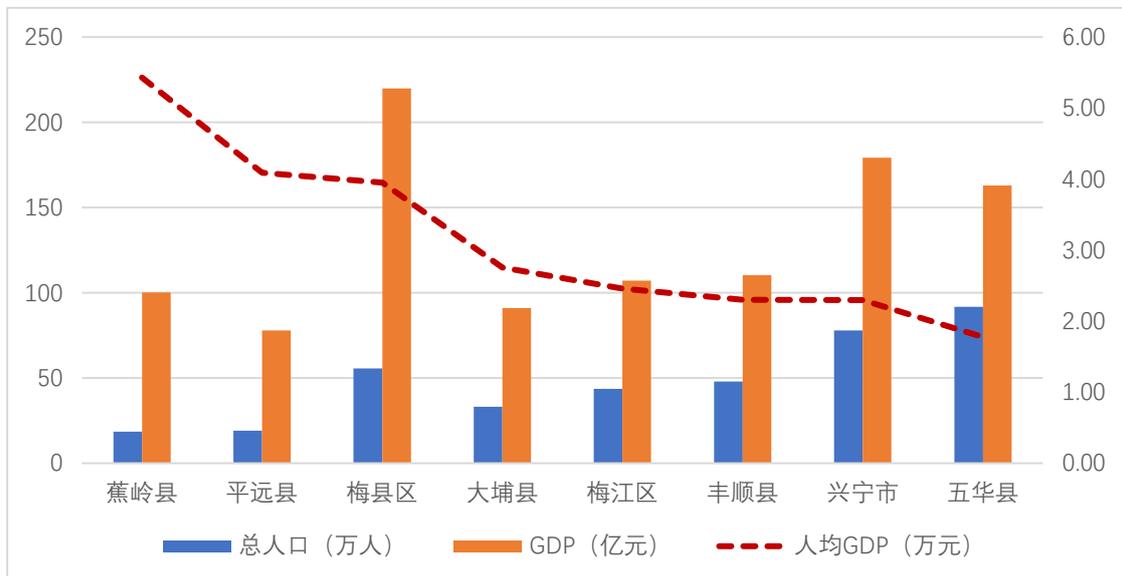


图 2.5 各县（区）2020 年人口、GDP 统计图

数据来源：①梅州市第七次全国人口普查公报；②2020 年梅州国民经济和社会发展统计公报；③2020 年蕉岭县国民经济和社会发展统计公报；④平远县统计月报 2020 年第 12 期；⑤2020 年梅州市梅县区国民经济和社会发展统计公报；⑥大埔县 2020 年 1-12 月经济运行简析；⑦2020 年梅江区国民经济和社会发展统计公报；⑧丰顺县 2020 年国民经济和社会发展统计公报；⑨兴宁市 2020 年 1-12 月国民经济主要指标数据；⑩2020 年五华县国民经济和社会发展统计公报。

2.1.3 资源概况

2.1.3.1 生态资源

梅州市森林面积 117.99 万公顷，森林覆盖率 74.35%，居全省第一位。林地面积 119.16 万公顷，占全市国土面积的 75.09%。省级生态公益林面积 1030 万亩；一、二类林比率年均增长 4%以上。创建了 6 个“全国绿化模范县”（单位），7 个“省林业生态县”（梅江区、梅县区、兴宁、平远、蕉岭、大埔、丰顺）、46 个市级生态镇、794 个生态村。

梅州动植物种类繁多，经济价值较大的主要兽类和鸟类有 200 多种，两栖、爬行类动物有 100 多种，国家级保护动物 18 种。境内有 2000 多种高等植物，经考察采集和记载的有 1084 种，隶属于 182 个科、598 属，国家级保护植物 22 种。其中蕨类植物 19 科、29 属、41 种；裸子植物 7 科、11 属、14 种；双子叶植物 134 科、471 属、908 种；单子叶植物 22 科、87 属、121 种。包括材用植物、药用植物、油脂植物、芳香植物、纤维植物、淀粉植物、果类植物、蜜源植物、鞣料植物等功能植物，还有花卉、观赏和庭园绿化类的野生植物。

梅州拥有类型较为全面的自然保护地，如自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园等。有各类自然保护区 50 个、森林公园 93 个、湿地公园 6 个、地质公园 1 个，自然保护地数量居全省首位。

梅州市南北跨度约 170km，地带性植被为中亚热带常绿阔叶林和南亚热带常绿阔叶林，分界线大致为兴宁-铜鼓嶂-大埔。蕉岭、平远的原生植被以中亚热带常绿阔叶林为主，丰顺、五华的原生植被以南亚热带常绿阔叶林为主。

梅州市的主要生态屏障为莲花山脉，位于梅州市中部，山脉为东北-西南走向。莲花山脉是梅州市自然保护地的集中分布区域，也是梅

州市生态保护红线划定的主要区域，粤东最高峰-铜鼓嶂即为莲花山脉主峰，位于丰顺县。此外，凤凰山脉和梅州北部山地也具有好的生态功能和较高保护价值。

2.1.3.2 旅游资源

梅州是中国历史文化名城，全球最具代表性的客家人聚居地，被誉为“世界客都”，是叶剑英元帅的故乡、著名革命老区、海峡两岸交流基地，是中国著名的文化之乡、华侨之乡、足球之乡、山歌之乡、金柚之乡、客家菜之乡、单丛茶之乡、油茶之乡、中华诗词之市。全市共有各类景区 116 家（2017 年统计数据），其中 A 级景区 27 家，包括 5A 级 1 家、4A 级 9 家、3A 级 17 家。

主要旅游区（点）有：千年古刹阴那山灵光寺，叶剑英纪念园，中国客家博物馆，黄遵宪故居人境庐，千佛塔，泮坑瀑布，客天下旅游产业园，梅县雁南飞、雁鸣湖旅游度假村、阴那山天文科普园、松源王寿山，兴宁合水水库、神光山，五华七目嶂、益塘水库、热矿泥山庄，平远南台山、五指石，蕉岭长潭胜景、丘逢甲故居、镇山国家森林公园、释迦文化中心，大埔“父子进士”牌坊、泰安楼客家文化旅游产业园、百侯名镇旅游区、丰溪自然保护区、“八一”起义军三河坝战役烈士纪念园、三河中山纪念堂，丰顺汤坑温泉、龙归飞瀑、龙鲸河漂流以及中国五大民居之一的客家围龙屋等特色景点。

2.1.3.3 矿产资源

梅州市矿藏点多面广，开发前景广阔，储量居全省前列。截至 2019 年底，梅州市发现的矿产有 50 多种。其中，通过地质勘查探明储量和开发利用的矿产 40 多种。共有矿区 274 个，矿床 500 多处。金属类有铁、锰、铜、铅、锌、钨、锡、铋、钼、银、锑、钒、钛、钴、稀土氧化物等，非金属类有煤、石灰石、瓷土、石膏、大理石、钾长

石等及具有区域特色的珍珠岩、叶蜡石、钒钛磁铁及饰面用辉绿岩等矿产。兴宁市的矿产资源总储量约 9 亿吨，是广东省重点矿藏大县（市）之一；五华县的钨、钼矿达国家标准一级一类、萤石矿属世界一级品、钾长石储量和质量均居全省首位；丰顺县邓屋及丰良的地下热水平均水温达 82℃~91℃，属于罕见的高温地下热水，经勘探均为中型地热田，为省内重要的地热资源；梅县区的铜、平远县的铁、蕉岭县的石灰石、大埔县的瓷土，以储量丰富、品位高而颇负盛名。

2.2 自然保护地建设成效

2.2.1 初步形成类型多样、级别全面、规模可观的保护地体系

梅州市自 1984 年批复成立第一个自然保护地“梅州丰溪省级自然保护区”以来，经过三十多年的努力，逐步建立了类型多样、规模可观的自然保护地，主要分布在莲花山脉、北部山区、西部山区等。

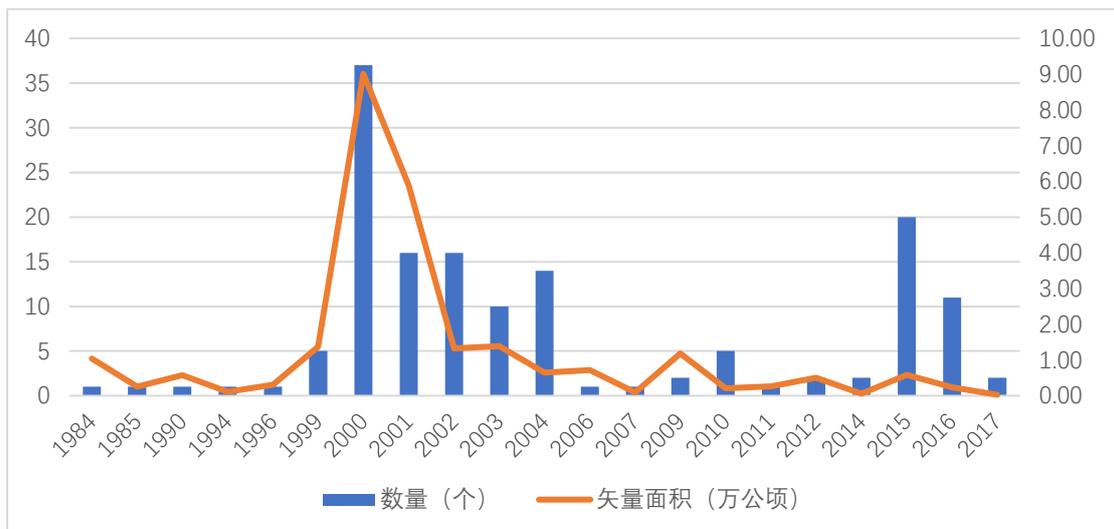
（1）数量与面积

截至 2020 年底，梅州市批复自然保护地 150 处，批复总面积 25.53 万公顷，矢量总面积 25.77 万公顷（含重叠），扣除重叠区域后矢量总面积 23.93 万公顷，占全市国土面积（158.69 万公顷）的 15.08%，占广东省自然保护地矢量总面积（不含重叠区）的 9.19%。

表 2-2 梅州市历年批复保护地数量与面积

年份	批复数量（个）	批复面积（万公顷）	矢量面积（万公顷）
1984	1	1.06	1.04
1985	1	0.26	0.26
1990	1	0.59	0.57
1994	1	0.11	0.11
1996	1	0.29	0.30
1999	5	1.4	1.37
2000	37	9.15	9.01
2001	16	5.57	5.88
2002	16	1.31	1.32
2003	10	1.39	1.39
2004	14	0.64	0.64
2006	1	0.72	0.72

年份	批复数量 (个)	批复面积 (万公顷)	矢量面积 (万公顷)
2007	1	0.1	0.1
2009	2	1.15	1.18
2010	5	0.21	0.21
2011	1	0.26	0.26
2012	2	0.42	0.5
2014	2	0.06	0.06
2015	20	0.58	0.58
2016	11	0.23	0.24
2017	2	0.03	0.03
合计	150	25.53	25.77



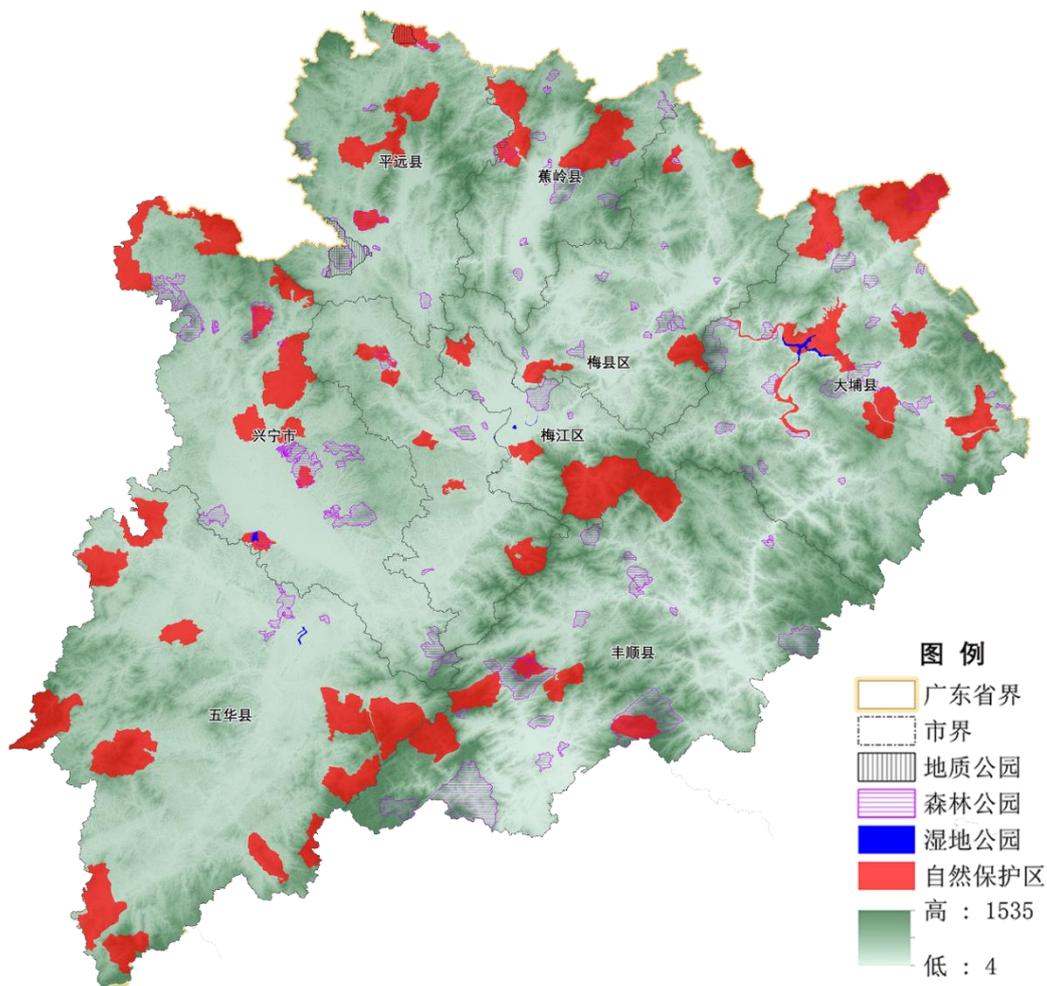


图 2.6 梅州市自然保护地分布图

(2) 类型组成

梅州市自然保护地类型包括自然保护区、森林公园、湿地公园和地质公园。其中，森林公园的数量最多，占全市保护地数量的 62%，自然保护区数量占比为 33.33%；自然保护区面积占比最高，按矢量面积统计，自然保护区占全市保护地总面积的 68.99%，森林公园面积占比为 28.95%。

表 2-3 梅州市各类型自然保护地数量与面积

类型	数量 (个)	批复面积 (万公顷)	矢量面积 (万公顷)
自然保护区	50	17.44	17.78
森林公园	93	7.63	7.46
湿地公园	6	0.09	0.09
地质公园	1	0.37	0.44

合计	150	25.53	25.77
----	-----	-------	-------

(3) 级别组成

按级别统计，梅州市有国家级保护地 5 个，矢量总面积 0.85 万公顷，占全市保护地矢量总面积的 3.30%，均为森林自然公园；有省级保护地 14 个，其中包括 6 个自然保护区、7 个森林自然公园和 1 个地质自然公园，矢量总面积 6.39 万公顷，占全市保护地矢量总面积的 24.80%；市县级保护地在数量和面积上均为主体，数量合计 131 个，占全市保护地总数的 87.33%，矢量面积合计 18.54 万公顷，占全市保护地矢量总面积的 71.94%。

2.2.2 有效保护重要生态系统

森林生态系统是梅州市的重点生态系统，境内林地面积 122.28 万公顷，占梅州市国土面积的 77.06%。分布有天然林 68.78 万公顷，阔叶林 40.72 万公顷。经初步评估，野生动植物生境适宜性较高且相对连片的区域主要位于莲花山脉和北部蕉平山地一带，该区域保护地分布较集中，其中包括省级以上自然保护区 8 个。

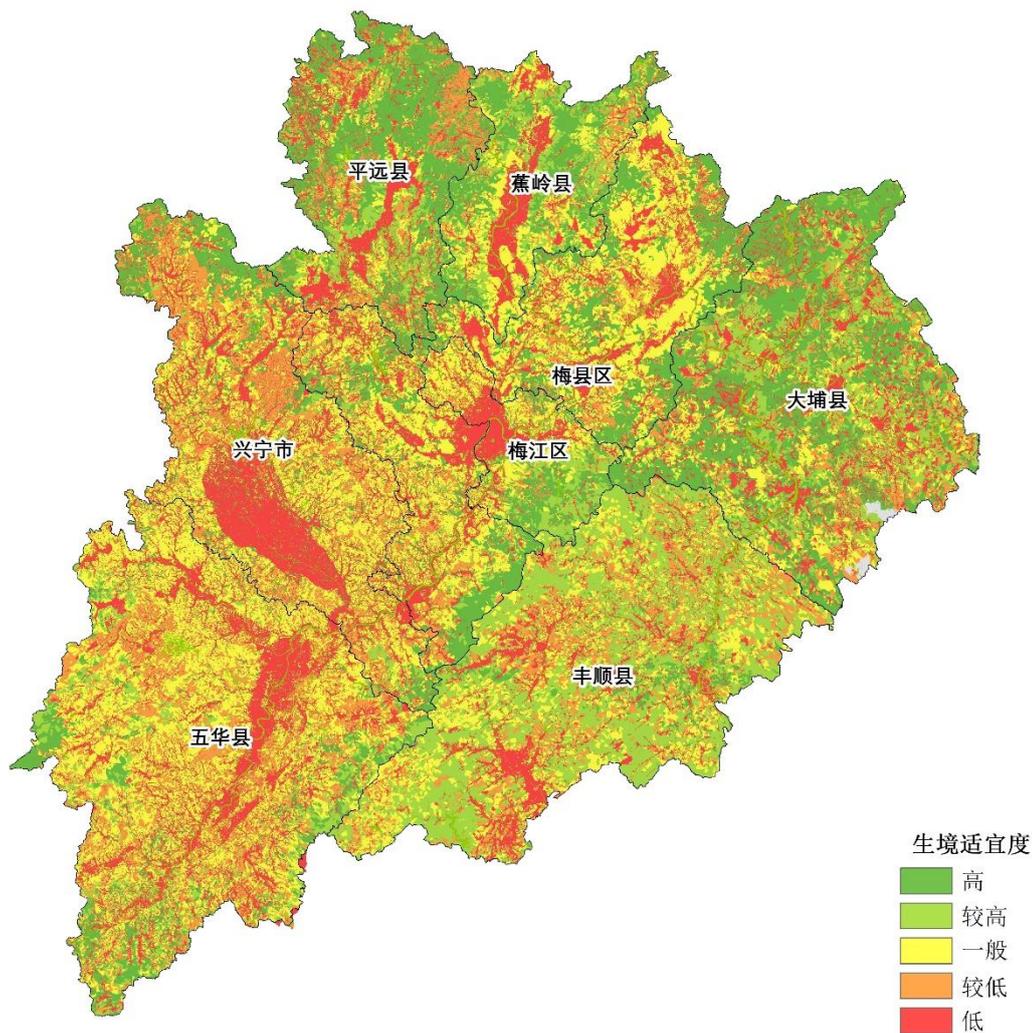


图 2.7 梅州市野生动植物生境适宜性评价图

2.2.3 稳步推进自然保护地建设

梅州市批复设立省级以上保护地合计 19 个，含交叉重叠保护地 2 组，涉及 4 个保护地。其中，国家级保护地 5 个，均为森林自然公园，省级自然保护区 6 个，省级自然公园 8 个。

省级自然保护区基本具备可满足资源管护的基础设施和设备条件，建设资金主要为省级财政资金；省级以上自然公园建设资金主要来源于地方财政，基本建有登山道、游览步道、驿道、停车场、公厕等基础设施。

梅州市积极实施森林围城等重点生态工程，依法开展森林公园保

护、规划、建设和管理。特别是 2013 年以来，梅州市通过明确主体责任，强化组织、投入、督查等机制保障，在全市范围内掀起森林公园规划建设新高潮，共新建森林公园 70 个、湿地公园 6 个，已投入近 4 亿元，完成森林景观造林、补植套种 2.14 万亩，建设出入口广场 111 个、森林消防通道 203 公里、步行道 308 公里、停车场 82 个、休憩亭廊 284 个、宣传碑牌 750 个，有效地改善了森林公园的基础设施条件。

2.2.4 科学编制自然保护地整合优化预案

按照国家统一工作部署，广东省于 2019 年 8 月启动了自然保护地整合优化工作，为扎实推进全市自然保护地调查摸底工作，市林业局于同年 8 月、10 月分别组织召开了全市自然保护地调查摸底和整合优化工作推进会，同年 12 月正式向省林业局报送梅州市自然保护地资源调查摸底工作情况。2020 年 2 月，正式委托技术单位开展《梅州市自然保护地整合优化预案》（下称“《预案》”）编制工作，期间多次组织召开攻坚会、讨论会，力求《预案》编制的科学性、合理性。2020 年 7 月，《预案》通过省林业局组织的专家审核，于 2020 年 8 月初，经梅州市人民政府审议通过《梅州市自然保护地整合优化预案》，并报送至省林业局。

根据《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》（中办发〔2019〕42 号）、《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）等文件要求，《预案》极大地勘出了梅州市自然保护地现状范围内存在各类矛盾冲突问题的区域，调入了生态资源条件较好的区域。据统计，《预案》勘出永久基本农田、集体人工商品林、矿业权、开发区、村庄等面积合计约 3.06 万公顷，勘出区涉及人口约 30 万人，此外，《预案》的提出将

解决自然保护地现状存在的交叉重叠问题，整合优化后，自然保护地数量从现有的 150 个减少为 112 个。

2.3 当前有利条件和机遇

2.3.1 自然保护地在国家战略发展中日益重要

2007 年党的十七大报告提出建设生态文明后，自然保护地已成为生态文明建设的重要自然基础。2012 年党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明和自然保护地建设；2015 年，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》对建立国家公园提出了具体要求；党的十九大进一步提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”；2019 年中办、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》（下称“《指导意见》”），明确指出“自然保护地是生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征，在维护国家生态安全中居于首要地位”；2020 年 9 月，习近平主席在 75 届联合国大会上庄严承诺我国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和；自然保护地建设是实现国家碳达峰、碳中和的重要途径。

2.3.2 广东省高度重视自然保护地建设

广东作为我国唯一的自然保护区建设示范省，历届省委、省政府领导高度重视自然保护工作，从自然保护地划建到政策资金支持均给予积极保障。全省自然保护地建设事业蓬勃发展，为全省经济社会可持续发展奠定了坚实的生态根基。同时，广东充分把握了自然保护地发展改革机遇，积极推进落实自然保护地摸底调查、整合优化工作，得到了国家的高度认可。

2.3.3 自然保护地建设正在经历历史性变革与机遇

自然保护地整合优化工作的开展和体制改革开启了自然保护地历史性变革的开端。《指导意见》明确了国家公园、自然保护区和自然公园的定位，提出对现有自然保护地进行梳理调整，整合交叉重叠的自然保护地，归并优化相邻自然保护地等一系列自然保护地整合优化指导意见；《生态文明体制改革总体方案》强调：“加强对重要生态系统的保护和永续利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对上述保护地进行功能重组”。自然保护对整合优化和生态文明体制改革为解决自然保护地的历史遗留问题、资源有效保护、空间布局优化提供了重要途径，是构建科学合理自然保护地体系的重要机遇。

2.4 面临的挑战

2.4.1 空间重叠与多头管理

梅州市 150 个自然保护地中，存在交叉重叠情况的有 64 个，占全市自然保护地总数量的 42.67%，重叠区域面积约 1.86 万公顷，约占全市自然保护地总面积的 7.821%。相关研究认为，保护目标的不统一与兼顾失衡（唐小平等，2017；彭杨靖等，2018），是造成同一地理空间的生态保护对象不同组成部分叠加保护的根本原因。各部门基于自身职能范围，依据单一要素，针对不同保护对象设置了不同类型的保护地，而自然生态系统是多要素耦合形成的整体性空间，因而多头设立的逻辑必然造成自然保护地在空间上的重叠设置。

不同类型的保护地空间上存在重叠，管理上分属不同职能部门，同一自然保护地因交叉重叠会出现同时受多种类型自然保护地法律法规的监督管理，导致保护地建设上存在交叉重叠、管理上存在令出多门等问题，严重制约了自然保护地的建设和发展。保护地“一地多

牌”的现象在实际中出现各部门权责边界交错缠绕、管理目标无法兼顾、职责不明、管理政策混乱的情况（唐小平，2018）。

2.4.2 管理机构和管理队伍不健全

2018 年党和国家机构改革前，我国自然资源资产分别由国土资源、农业、林业、水利等部门实行条块化管理，自然保护地内的森林、草原、湿地、野生动植物、水、矿产、海洋等自然资源管理分散在多个部门，各部门往往强调其利益最大化，山水林田湖草生命共同体理念难以有效落实，不利于整体保护系统修复。

根据梅州市自然保护地摸底调查资料，梅州市现有 150 个自然保护地中，已设立专门管理机构的仅 19 处，其中包括：6 个省级自然保护区管理处；5 个市级保护区管理所/管理站；4 个国家级森林公园管理处/管理中心；4 个省级森林公园管护中心/管理所（包含一套人马两块牌子的管理机构）。未设立专门管理机构的保护地 131 个，占梅州市保护地总数的 87%。

管理机构和管理队伍的不健全，保护地的资源保护与管理责任难以落实，严重制约了自然保护地的资源保护工作和保护地建设工作，致使大多数保护地仍处于仅有一纸批文，未开展实质性的管护工作，保护地的整体管理、建设步伐在全省处于相对滞后的情况。

2.4.3 资金投入不足

当前自然保护地经费主要来源于地方财政拨款，仅有国家级、省级的自然保护地能获得中央和省财政有限的补助，资金不足导致以市县级自然保护地为主的大多数保护地无法开展资源管护、保护地建设等工作，保护地的相关工作仅停留在一纸批文之上。

梅州市 150 个自然保护地中，市、县级保护地 131 个，批复面积合计 18.26 万公顷，数量占梅州市保护地总数的 87.33%，面积占梅州

市自然保护区批复总面积的 71.52%。因此，有大量保护地仍处于未开展相关建设工作的情况。

2.4.4 基础设施不完善

管理机构和管理人员的不健全，资金来源的不足，导致梅州市百分之七十以上的保护地处于无法开展相关建设工作，尚不具备办公场所、界桩界碑、警示标牌、巡护工具等能够满足基本的巡护、管护工作的基础设施。

2.4.5 保护地边界模糊、权属不清

出于抢救性保护的初衷，不少保护地在划定之初带有强制色彩，要在较短时间内完成基础资料的调查和勘察定界工作；一些保护地在未进行科学考察的情况下匆忙设立，甚至在地图上直接圈画确定。在技术层面，很长一段时间内缺乏具体可操作的保护地划定标准与指南，使保护地划定依据不足；早期勘查测绘技术也比较落后，客观上造成了保护地范围划分不精确。

此外，我国保护地管理普遍面临土地所有权、使用权、经营权、管理权归属不清的制约。一是保护地内存在众多全民所有和集体所有之间、不同集体所有者之间边界不清的问题。二是一些地区地籍管理混乱，部分国有土地没有经过合法的土地承包经营程序而被村集体或个人使用，土地承包经营权流转常以口头协议的形式进行，没有正式合同，甚至出现同一块土地多次流转或同时流转给多人的现象。三是地方政府和多个部门依据不同的法规均对保护地内所有或部分土地拥有管理权限，如农业部门对耕地、水利部门对河道等有一定的管理权限。复杂的土地权属问题给保护地管理机构通过征收、流转等途径获取土地使用权和管理权带来巨大困难。

梅州市 70%以上的自然保护地成立于 21 世纪 00 年代以前,受当时行业技术水平的制约,保护地的批复边界未经充分论证,描述边界的文字、图纸等资料粗糙,未能精确描述各保护地的边界线,对于划入其中的林地权属,也因未经充分征求意见、完善权属相关手续而存在诸多争议,引发了保护地管理与周边村民生产生活、发展需求的矛盾,对于自然保护地的有效管理极为不利。

2.4.6 社区矛盾突出

我国早期采取抢救式保护的策略,新建了一大批自然保护地,对保护中国自然资源和生物多样性发挥了重要作用。但早期很多自然保护地的边界划定技术水平有限,在划定之时将大量生态保护价值低的区域,如城镇、村庄、耕地、民生设施等划入保护地,造成了大量的历史遗留问题。

根据《梅州市自然保护地整合优化预案》(呈报稿),现状保护地涉及城镇建成区面积约 0.06 万公顷,涉及基本农田约 1.04 万公顷,涉及集体人工商品林约 2.82 万公顷,涉及矿业权约 0.24 万公顷,涉及村庄约 0.23 万公顷,涉及人口约 50 万人,相关社区生产生活区、发展的需求与保护地管控之间的矛盾突出,历史遗留问题众多,建设和管理难度极大。矛盾的加深也极大地影响了社区居民对保护地建设工作的支持。

3 发展思路

3.1 指导思想

以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中和五中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立绿水青山就是金山银山的发展理念，依据《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》和《广东省关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》要求，认真落实梅州市自然保护地建设任务，围绕确立自然保护地在梅州市建设生态文明、维护生态安全、实施生态保护中的核心地位，坚持新发展理念，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好全市自然保护地规划，发挥自然保护地规划在生态文明建设体系中的基础性作用。

3.2 基本原则

（1）尊重自然，科学布局。

以资源的自然属性和内在联系为基础，对接梅州市在全国、全省主体功能区、生态区划、自然地理区划、植被区划、生态保护红线等工作成果，借鉴自然资源调查、物种调查、栖息地分析等调查数据，科学分析资源保护价值，筛选确定布局范围和建设重点。

（2）系统设置，统筹安排。

根据资源保护需求和管理效能水平，全局统筹、系统布设，构建体现梅州市保护价值和管理强度要求的自然保护地体系。

（3）突出重点，体现特色。

综合考虑不同自然保护地的目标定位、发展方向和主要保护对象需求，确定建设重点和管控方向，突出不同保护地的主体功能和自身特点，科学合理安排规划内容。

(4) 创新发展，全面规划。

衔接全省自然保护地体制机制改革内容和创新发展举措，全面安排保护地体系构建、自然资源优化、核心业务能力提升、资源资产管理、生态产品供给、监督执法衔接等内容。

3.3 发展目标

3.3.1 总体目标

按照国家和省的相关部署，全面落实梅州市自然保护地整体优化预案，完成自然保护地整合优化归并工作，建成统一规范高效的管理体制，创新自然资源有偿使用制度，显著提升自然保护地管理效能与梅州市生态空间承载力，力争建成省内先进、具有示范性的梅州市高质量自然保护地体系。

3.3.2 分期目标

(1) 近期目标（2021~2025 年）

到 2025 年，全面落实梅州市自然保护地整合优化预案，逐步解决自然保护地历史遗留问题，完成自然保护地整合优化归并工作，全市保有自然保护地不少于 112 处，面积约 26 万公顷，占全市国土面积的 16.36%；完善梅州市自然保护地管理、监督制度，建立统一规范高效的管理体制；摸清自然保护地本底资源，完成自然保护地勘界总体规划工作，结合省级规划，全面推广应用“自然保护地监督管理平台”，实现自然保护地自然资源及人类活动监测评估常态化。

(2) 中远期目标（2026~2035 年）

到 2030 年，通过开展空天地一体化建设、提升自然保护地科研监测能力、推进自然保护地评估考核工作等显著提升自然保护地管理效能；基本摸清区域内受损生态系统分布、现状等情况，通过建设生态廊道、开展重要栖息地恢复和废弃地修复等措施，有效提升自然保

护地内适宜栖息地面积；进一步开展梅州市自然保护地布局与生态保护价值评估，针对保护空缺或资源保护价值较高区域，提出新建、扩建或保护地等级晋升方案，促进梅州市生态空间承载力的显著提升；推进自然保护地全民共建共享，探寻自然资源有偿使用制度的可持续发展途径，开展相关试点工作，为全省创新自然资源使用制度、全面实行自然资源使用制度提供经验借鉴；推进莲花山脉自然保护地群晋升国家级自然保护区工作，弥补梅州市国家级自然保护区空缺，推进平远县五指石国家地质公园建设，优化自然保护地总体空间格局。

表 3-1 主要指标

序号	指标	2025 年	2035 年	属性
1	自然保护地总面积（万公顷）	25.96	≥25.96	约束性
2	自然保护地陆域国土面积占比（%）	16.36	≥16.36	约束性
3	标准自然保护地达标率（%）	50	90	预期性
4	自然保护地信息化率	60	90	预期性
5	国家级自然保护区数量	0	1	预期性
6	国家级自然公园数量	6	7	预期性

4 自然保护地整合优化

4.1 现状保护地

梅州市现状自然保护地 150 处（不含风景名胜区），批复总面积 25.53 万公顷，矢量总面积 25.77 万公顷（含重叠），扣除重叠区域后矢量总面积 23.93 万公顷，占全市国土面积（158.69 万公顷）的 15.08%，各类型、级别保护地数量与面积情况见下表。

表 4-1 梅州市自然保护地数量统计表

单位：个

等级	自然保护区	森林公园	湿地公园	地质公园	总计
国家级		5			5
省级	6	7		1	14
市级	32	8	1		41
县级	12	73	5		90
总计	50	93	6	1	150

表 4-2 梅州市自然保护地批复面积统计表

单位：公顷

等级	自然保护区	森林公园	湿地公园	地质公园	总计
国家级	0.00	8440.00	0.00	0.00	8440.00
省级	50546.40	10021.94	0.00	3680.00	64248.34
市级	97230.73	2777.59	43.76	0.00	100052.08
县级	26602.70	55044.34	895.03	0.00	82542.07
总计	174379.83	76283.87	938.79	3680.00	255282.49

表 4-3 梅州市自然保护地矢量面积统计表

单位：公顷

等级	自然保护区	森林公园	湿地公园	地质公园	总计
国家级	0.00	8473.83	0.00	0.00	8473.83
省级	49303.09	10110.94	0.00	4438.12	63852.15
市级	101655.24	2903.08	35.87	0.00	104594.19
县级	26796.66	53104.90	883.88	0.00	80785.44
总计	177754.99	74592.75	919.75	4438.12	257705.61

4.2 自然保护地整合优化

根据经国家审核同意的全省自然保护地整合优化预案和省级审核同意的梅州市自然保护地整合优化预案，由梅州市人民政府将整合优化后全市地方级自然保护地报省人民政府审批；由国家级自然公园管理机构将整合优化后全市国家级自然公园报国家林草局审批。

4.2.1 新建保护地

根据《梅州市自然保护地整合优化预案》，拟新建自然保护地 14 个，面积合计约 15053.07 公顷。其中，自然保护区 2 个，面积合计 2093.46 公顷；自然公园 12 个，面积合计 12959.61 公顷；自然公园包括森林自然公园 11 个和地质自然公园 1 个；级别均为地方级（详见下表）。

表 4-4 梅州市拟新建自然保护地列表

序号	保护地名称	面积/公顷	类型
1	梅州大埔寮岗地方级自然保护区	1237.74	自然保护区
2	梅州大埔天井凹地方级自然保护区	855.72	自然保护区
3	梅州大埔鸟子石地方级森林自然公园	679.58	森林自然公园
4	梅州项山甌地方级地质自然公园	772.78	地质自然公园
5	梅州蕉岭铁山嶂地方级森林自然公园	741.1	森林自然公园
6	梅州梅县富坑地方级森林自然公园	4471.72	森林自然公园
7	梅州梅县箭竹顶地方级森林自然公园	514.58	森林自然公园
8	梅州梅县沙坪地方级森林自然公园	327.26	森林自然公园
9	梅州梅县丫髻嶂地方级森林自然公园	388.48	森林自然公园
10	梅州平远留畬寨地方级森林自然公园	617.86	森林自然公园
11	梅州五华华城地方级森林自然公园	1345.78	森林自然公园
12	梅州五华饭篓髻地方级森林自然公园	924.26	森林自然公园
13	梅州五华宝山地方级森林自然公园	723.5	森林自然公园
14	梅州五华尖栋山半坑地方级森林自然公园	1452.71	森林自然公园
合计		15053.07	

4.2.2 撤销保护地

根据《梅州市自然保护地整合优化预案》，拟撤销自然保护地 21 个，批复面积合计约 7557.82 公顷。其中，自然保护区 1 个，面积 1237.74 公顷；森林自然公园 17 个，批复面积合计 6110.62 公顷；湿地自然公园 3 个，批复面积合计 209.476 公顷；级别为市县级（详见下表）。

表 4-5 梅州市拟撤销自然保护地列表

序号	保护地名称	批复面积/公顷	类型
1	梅州梅县鹿湖山县级自然保护区	1237.74	自然保护区
2	梅州梅县南寿峰市级森林公园	134.82	森林公园
3	梅州梅县畚江县级森林公园	85	森林公园
4	梅州梅县作家县级森林公园	666.7	森林公园
5	梅州梅县梅雁植物园县级森林公园	183	森林公园
6	梅州五华星湖岭县级森林公园	168	森林公园
7	梅州丰顺丰良县级森林公园	530	森林公园
8	梅州丰顺虎头崇县级森林公园	710	森林公园
9	梅州大埔赤厓山县级森林公园	146.7	森林公园
10	梅州大埔塘市县级森林公园	126.8	森林公园
11	梅州大埔天保寨县级森林公园	300	森林公园
12	梅州大埔西岩山县级森林公园	226.4	森林公园
13	梅州大埔中山县级森林公园	100	森林公园
14	梅州大埔瑞山县级森林公园	246.2	森林公园
15	梅州兴宁鸡鸣山县级森林公园	2000	森林公园
16	梅州兴宁熙和湾县级森林公园	142.2	森林公园
17	梅州梅江竹苑县级森林公园	80	森林公园
18	梅州蕉岭赤岭县级森林公园	264.8	森林公园
19	梅州梅江剑英湖市级湿地公园	43.76	湿地公园
20	梅州梅江芹洋县级湿地公园	24	湿地公园
21	梅州五华长乐县级湿地公园	141.7	湿地公园

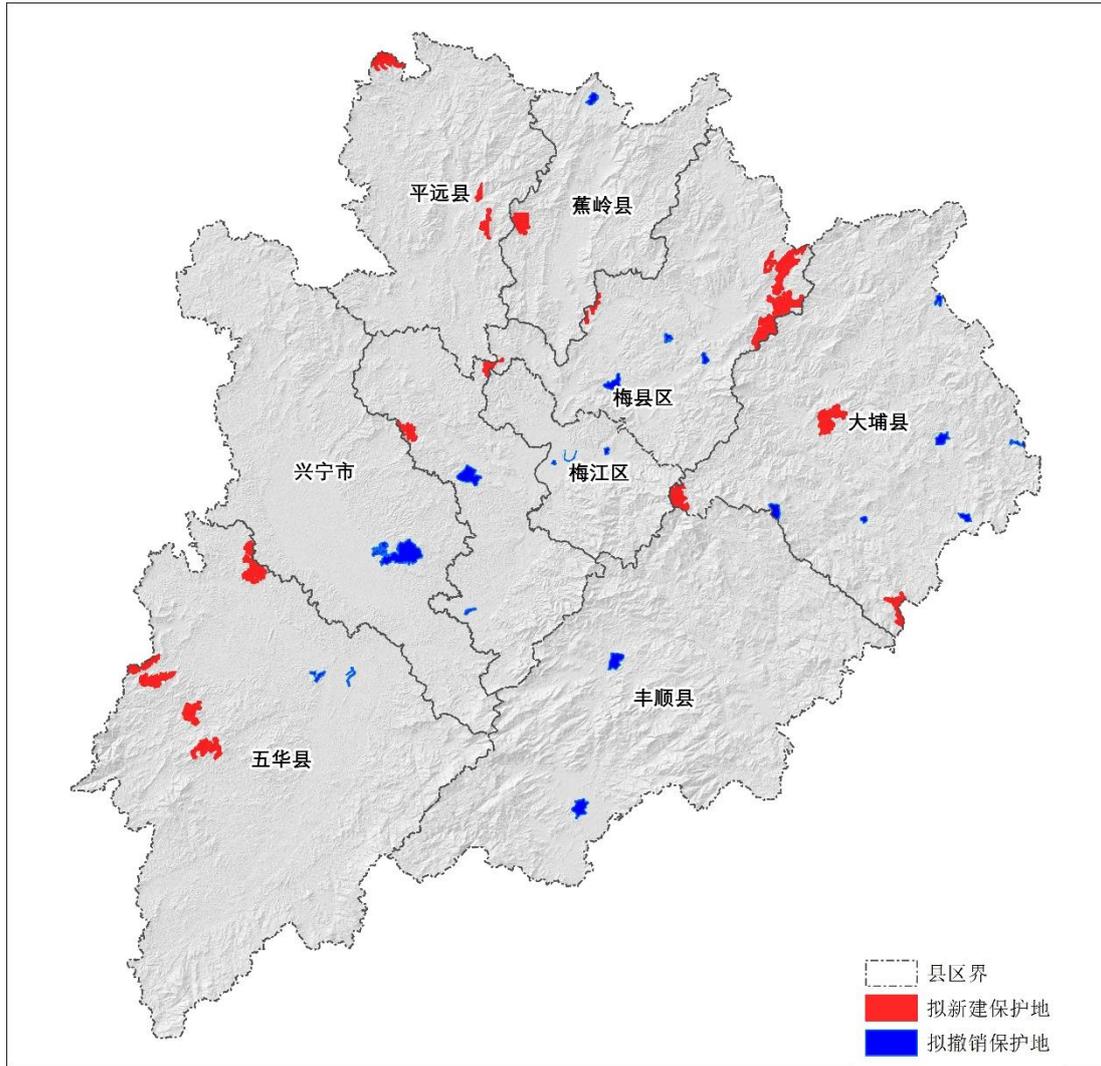


图 4.1 梅州市拟新建和撤销自然保护地分布示意图

4.2.3 归并保护地

根据《梅州市自然保护地整合优化预案》，拟将 24 个相邻、重叠的自然保护地（6 个自然保护区和 18 个自然公园）归并至 10 个，归并后为 3 个自然保护区、6 个森林自然公园和 1 个湿地自然公园（详见下表）。

表 4-6 梅州市拟归并自然保护地列表

序号	归并前自然保护地名称	合并后保护地名称	面积 /公顷
1	梅州五华天堂山市级自然保护区	梅州五华天堂山地方级自然保护区	8333.2
	梅州五华李望嶂市级自然保护区		

序号	归并前自然保护地名称	合并后保护地名称	面积 /公顷
2	梅州梅县九龙县级自然保护区	梅州梅县九龙嶂 地方级自然保护区	7524.58
	梅州梅县九龙嶂市级自然保护区		
3	梅州梅江泮坑市级自然保护区	梅州清凉山 地方级自然保护区	10036.05
	梅州梅江清凉山市级自然保护区		
4	梅州兴宁白沙宫县级森林公园	梅州兴宁龙母嶂 地方级森林自然公园	1486.51
	梅州兴宁龙母嶂县级森林公园		
5	梅州五指石省级地质公园（南台山片区）	广东南台山 国家森林自然公园	4816.83
	广东南台山国家森林公园		
	梅州平远担杆寨县级森林公园		
	梅州平远双歧岌县级森林公园		
6	梅州兴宁梅子县级湿地公园	广东神光山 国家森林自然公园	1055.6
	广东神光山国家森林公园		
7	梅州兴宁和山岩县级森林公园	梅州兴宁和山岩 地方级森林自然公园	2674.82
	梅州兴宁龙田市级森林公园		
	梅州兴宁武仙岩县级森林公园		
8	梅州五指石省级地质公园（五指石片区）	梅州五指石 地方级地质自然公园	1643.56
	梅州平远松溪河县级森林公园		
9	梅州大埔三河县级湿地公园	梅州大埔三河 地方级湿地自然公园	1096.12
	梅州大埔鳄鱼朝天县级森林公园		
	梅州大埔银滩县级森林公园		
10	梅州丰顺坚真市级森林公园	梅州丰顺坚真 地方级森林自然公园	1096.17
	梅州丰顺龙鲸河县级森林公园		

5 总体布局

5.1 梅州市生态区位分析

5.1.1 在全国的生态区位

根据《全国生态功能区划》(修编版),梅州市主要位于全国生态功能区中的粤东-闽西山地丘陵水源涵养功能区,仅位于梅州市西南部的五华县西部部分区域涉及粤东丘陵林产品提供功能区,其中,仅位于粤东丘陵林产品提供功能区,梅州市其他县市区域均位于粤东-闽西山地丘陵水源涵养功能区。粤东-闽西山地丘陵水源涵养生态功能区的主要生态问题为:人类活动干扰强度大;生态系统结构单一,生态系统质量低,水源涵养功能衰退;森林资源过度开发、水土流失与土地沙化严重;湿地萎缩、面积减少等。生态保护主要方向为:加强对水源涵养区的保护与管理;加强生态保护与恢复,恢复与重建水源涵养区森林、草地、湿地等生态系统;控制水污染,减轻水污染负荷,开展生态清洁小流域的建设;严格控制载畜量等。

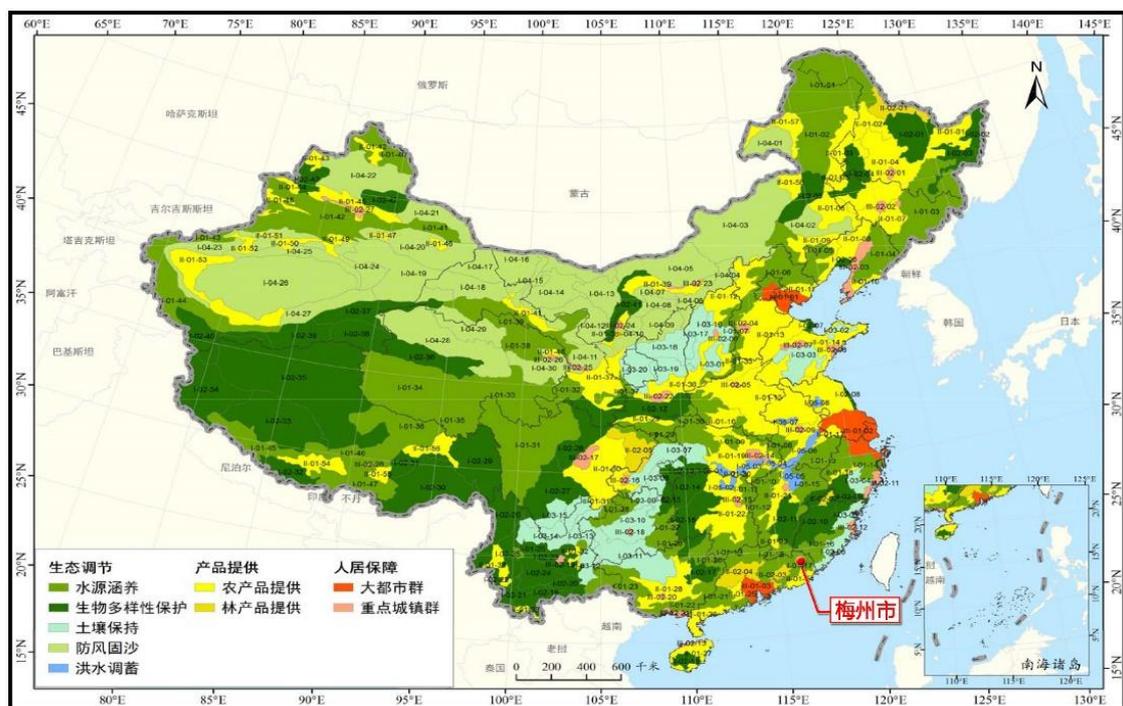


图 5.1 梅州市在全国生态功能分区中的位置

根据《全国重要生态系统保护与修复工程总体规划（2021-2035年）》，全国重要生态系统保护和修复重大工程规划布局在青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区（含黄土高原生态屏障）、长江重点生态区（含川滇生态屏障）、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等重点区域，即“三区四带”保护与修复工程布局。梅州市处于“三区四带”保护与修复工程布局中的“南方丘陵山地带”。该区域具有世界同纬度带上面积最大、保存最完整的中亚热带森林生态系统，是我国南方的重要生态安全屏障，也是我国重要的动植物种质基因库。

该区域的主攻方向为森林及生物多样性保护：以增强森林生态系统质量和稳定性为导向，立足南岭山地森林及生物多样性重点生态功能区，在全面保护常绿阔叶林等原生地带性植被的基础上，科学实施森林质量精准提升、中幼林抚育和退化林修复，大力推进水土流失和石漠化综合治理，逐步进行矿山生态修复、土地综合整治，进一步加强河湖生态保护修复，保护濒危物种及其栖息地，连通生态廊道，完善生物多样性保护网络，开展有害生物防治，筑牢南方生态安全屏障。

5.1.2 在广东省的生态区位

（1）区域发展格局

2019年，广东省政府印发了《关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见》，根据“一核一带一区”区域发展新格局，梅州市位于北部生态发展区，是全省重要的生态屏障。北部生态发展区重点以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，严格控制开发强度，大力强化生态保护和建设，构建和巩固北部生态屏障。

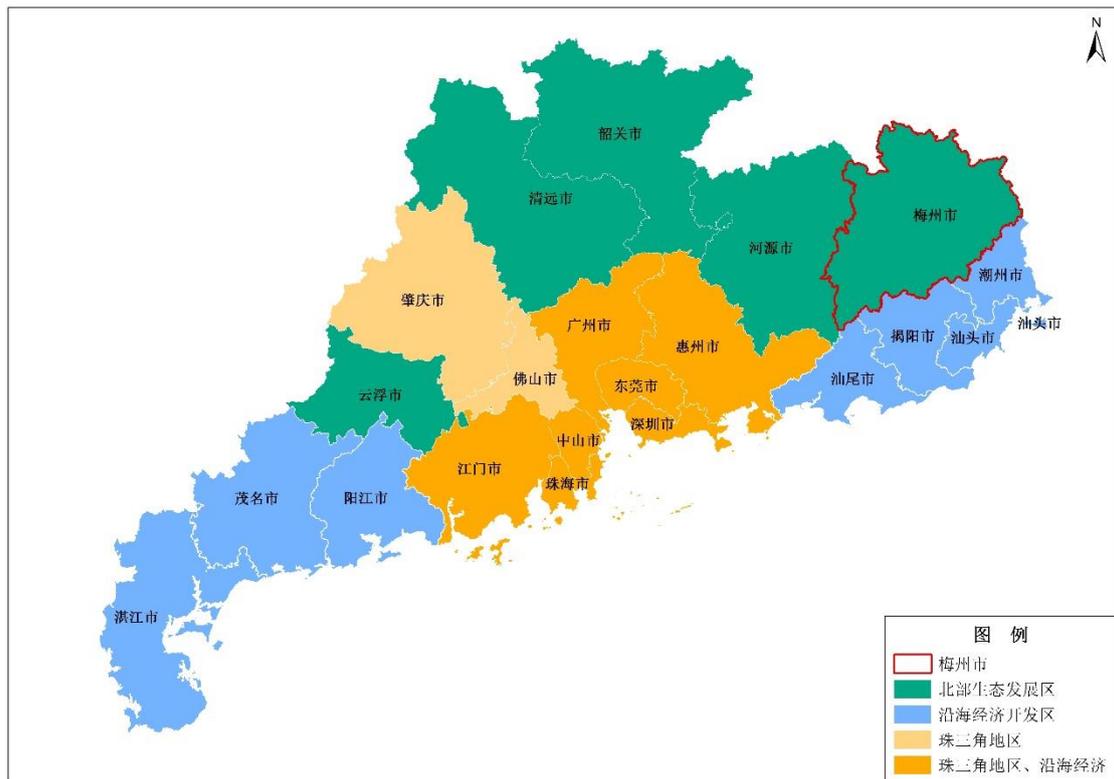


图 5.2 梅州市在广东省“一核一带一区”中的位置

(2) 生态安全格局

《广东省国土空间规划》提出要构建“一链两屏多廊道”的生态安全格局。“一链”即以沿海防护林、滨海湿地、海湾、海岛等要素为主体的南部海洋生态保护链；“两屏”即北部山体生态屏障和珠三角外围生态屏障，北部山体生态屏障是以南岭山地为核心的北部环形生态屏障，珠三角外围生态屏障是以山地、森林为主体的珠三角外围生态屏障整体；“多廊道”即以重要河流水系和主要山脉为主体的生态廊道。

梅州市除了梅江、琴江两侧部分区域外，其余区域均为“一链两屏多廊道”中的北部山体生态屏障，梅州市自然保护地是构成梅州市域山体生态屏障的核心区域。

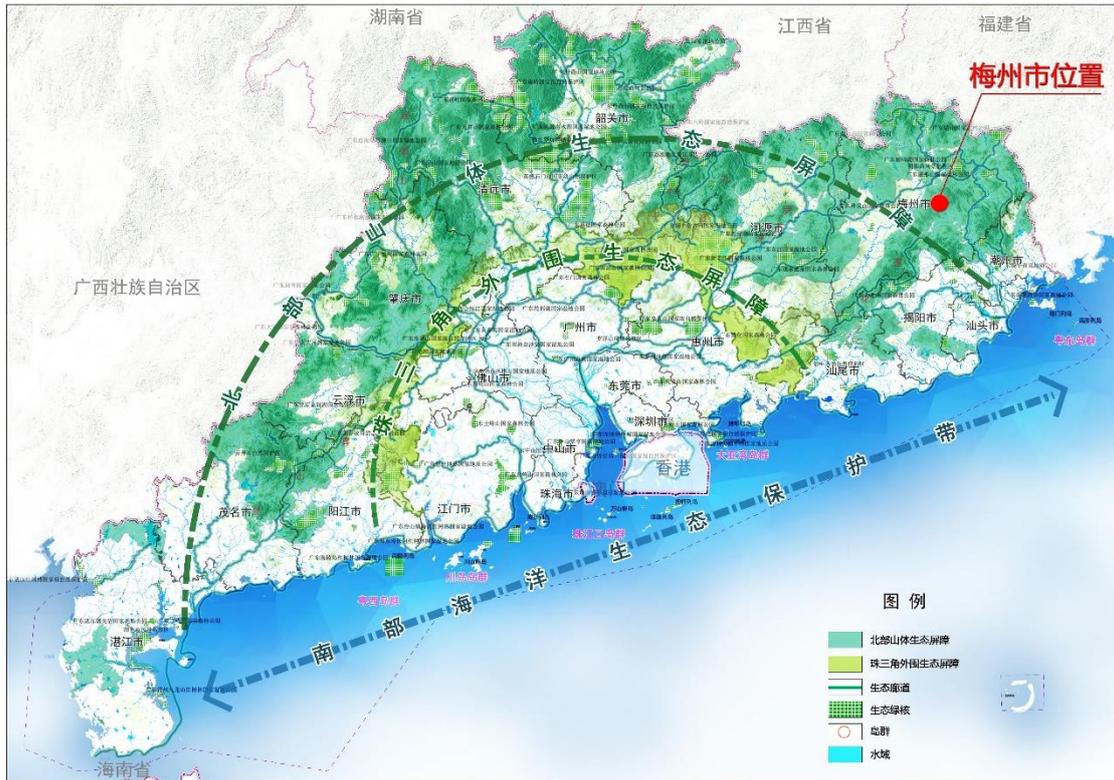


图 5.3 梅州市在广东省生态安全格局中的位置

(3) 主体功能区

根据《广东省国土空间规划》，广东省主体功能区划分为重点生态功能区、农产品主产区和城市化发展区。其中，梅州市的兴宁、平远、蕉岭、大埔和丰顺 5 个县均位于重点生态功能区，梅县和梅江主要位于城市发展区，五华县位于农产品主产区。

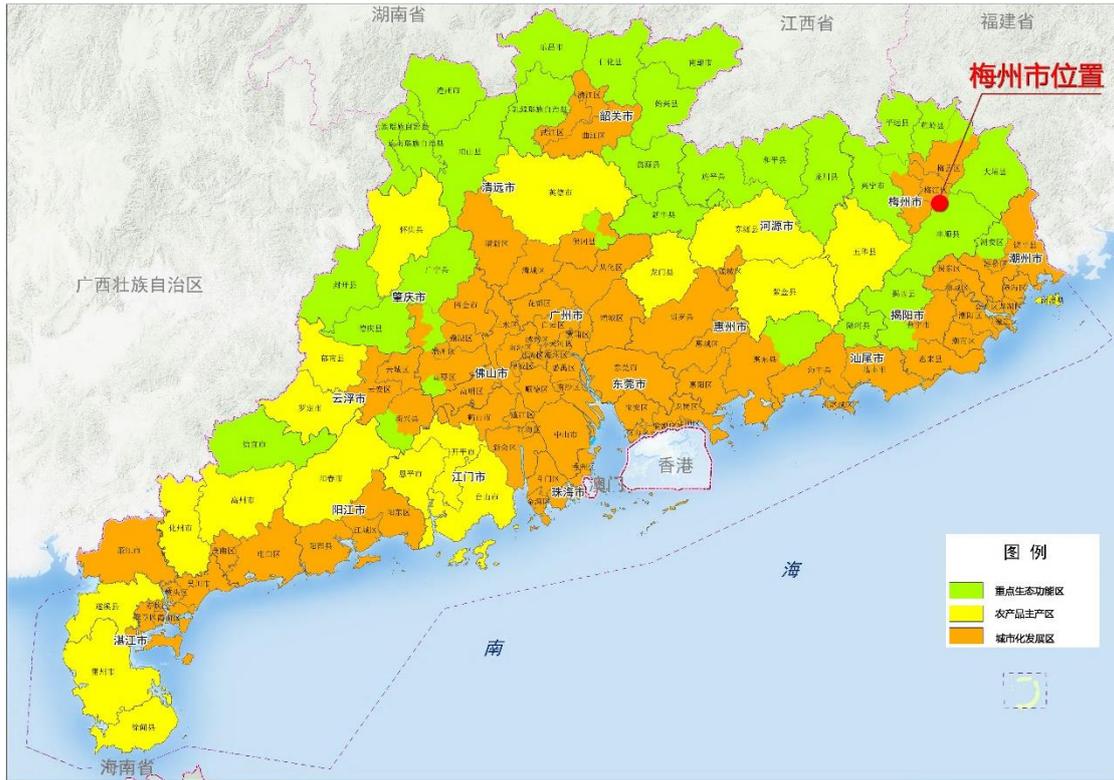


图 5.4 梅州市在广东主体功能区中的位置

5.1.3 梅州市生态格局

(1) 生态安全格局

《梅州市区域空间生态环境评价（三线一单）编制成果》提出打造“生态绿核-生态廊道-生态公园”的三级生态体系，构建“三轴一带一核多廊道”的生态格局。

“三轴”主要是依托莲花山、罗浮山、凤凰山等三大山系，形成三条山系生态轴；“一带”主要是依托琴江、梅江、韩江构建以水为主题的滨水生态带；“一核”是在莲花山山系与琴江—梅江—韩江滨水生态带交汇处依托良好的自然生态环境，打造阴那山生态核心；“多廊道”指沿宁江、程江、琴江、石窟河、柚树河、汀江、榕江等主要支流水系构建山、水、城之间有机联系的多条水系生态廊道。

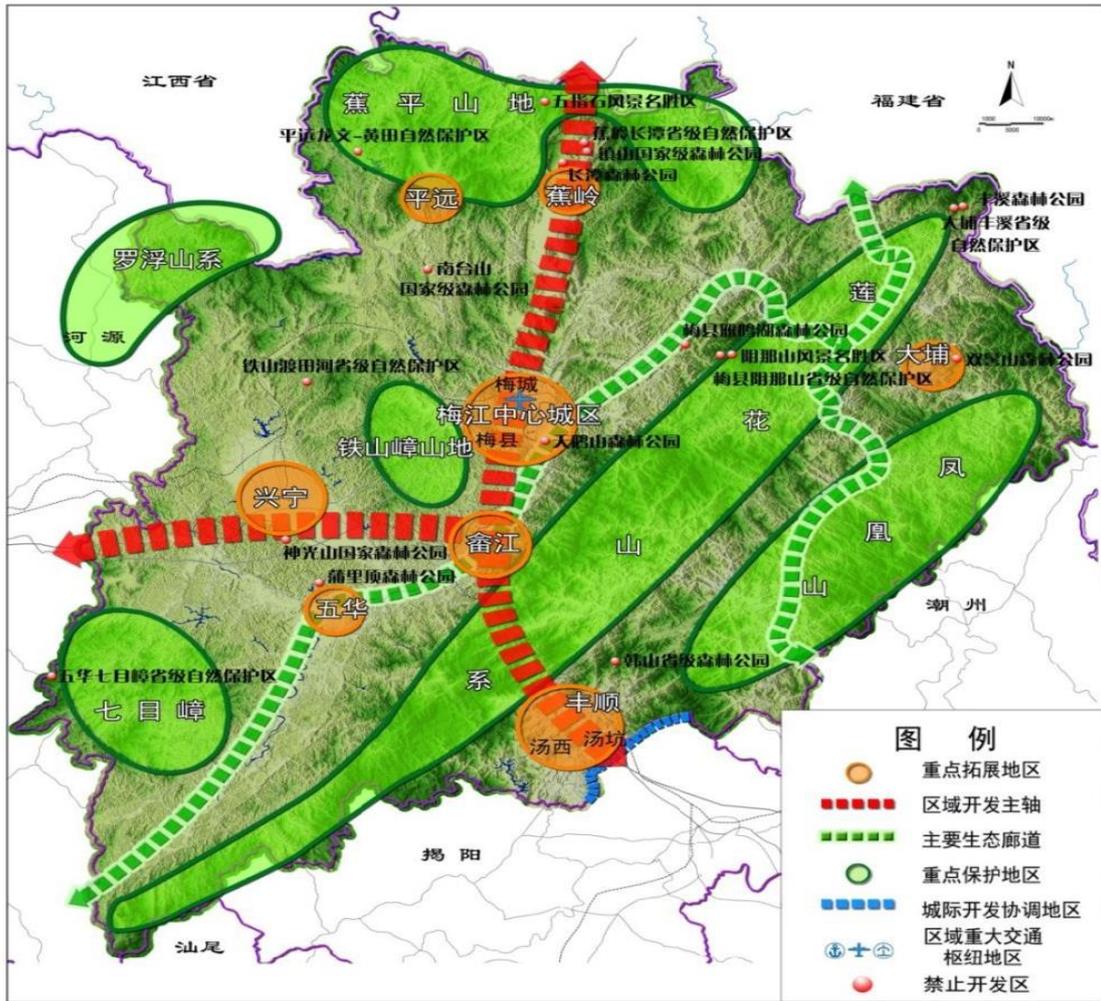


图 5.5 梅州市“三轴一带一核多廊道”生态安全格局

(2) 环境管控单元

根据《梅州市“三线一单”生态环境分区管控方案》梅州市环境管控单元划分为优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元三类。优先保护单元主要分布在梅州北部的蕉平山地、东部的罗浮山系，中部的莲花山系、南部的七目嶂以及西部的凤凰山等具有重要生物多样性保护和水源涵养功能的区域；重点管控单元主要分布在城市城区、区县城区、产业园区、产业集聚地等；其余区域为一般管控单元。梅州市自然保护地主要位于优先管控单元。

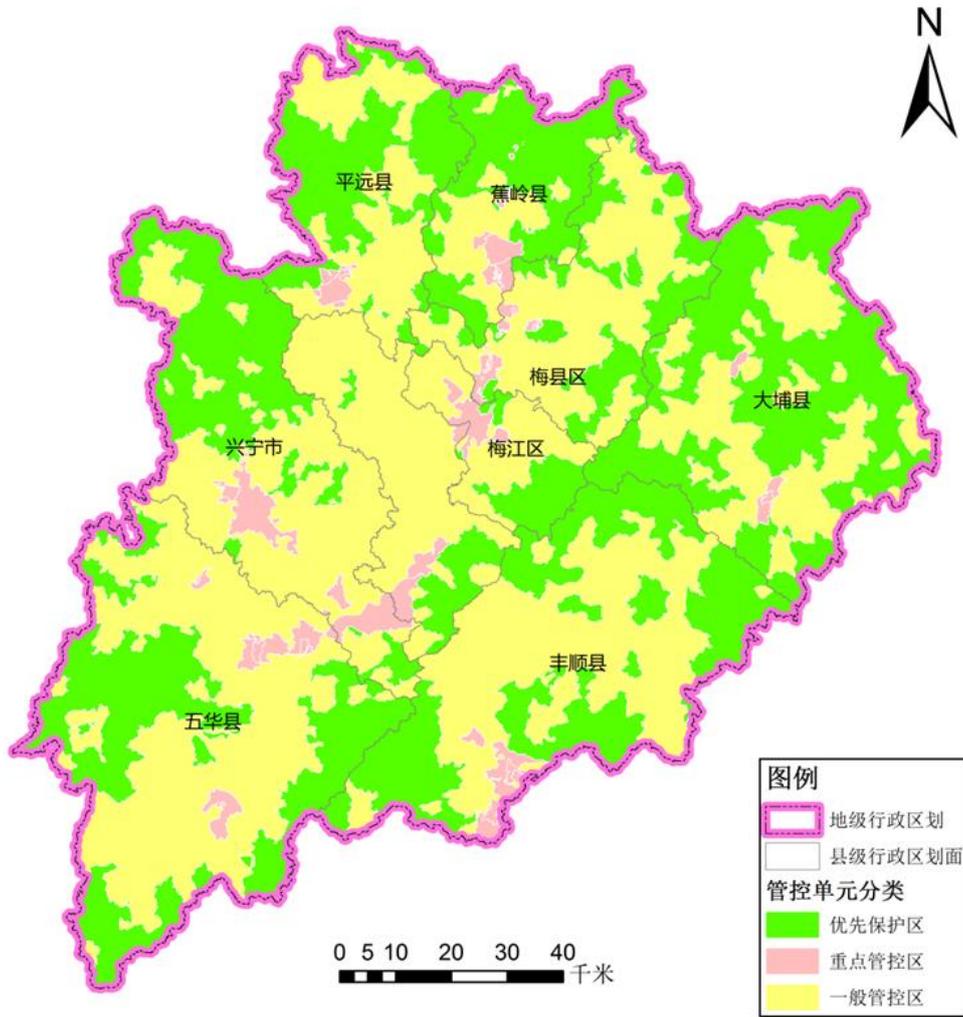


图 5.6 梅州市环境管控单元

5.2 自然保护地空间分布特征

5.2.1 山脉空间分布特征

梅州市自然保护地整合优化预案中自然保护地数量为 112 个，包括自然保护区 37 个，森林自然公园 70 个，湿地自然公园 3 个，地质自然公园 2 个，总面积达 25.96 万公顷。其中，分布与三大山脉的保护地数量总计 83 个，包括自然保护区 31 个，森林自然公园 49 个，湿地自然公园 1 个，地质自然公园 2 个，总面积合计为 23.55 万公顷，占梅州市自然保护地整合优化预案自然保护地总面积的 90.72%。其中，莲花山脉分布的自然保护地数量最多、总面积最大。莲花山脉中

分布的保护地数量为 50 个，占整合优化预案保护地数量的 44.64%；同时这 50 个自然保护地的总面积为 14.92 万公顷，占梅州市保护地总面积的 57.47%。

表 5-1 梅州市主要山脉分布保护地数量与面积情况

山脉	保护地数量 (个)	保护地面积 (万公顷)	占市保护地总面 积比例 (%)
莲花山	50	14.92	57.47
凤凰山	12	1.85	7.13
武夷-罗浮	21	6.78	26.12
合计	83	23.55	90.72

(1) 莲花山脉

梅州市三条山脉中，莲花山脉是分布有整合优化预案中最多的保护地的山脉，其分布的自然保护地数量达 50 个，包含自然保护区 19 个，森林自然公园 30 个，湿地自然公园 1 个，总面积达 14.92 万公顷，占梅州市自然保护地整合优化预案中保护地总面积的 57.47%。其中保护区面积 9.73 万公顷，森林自然公园面积 5.08 万公顷，湿地自然公园面积 0.11 万公顷。

(2) 凤凰山脉

凤凰山脉分布有梅州是整合优化预案中的自然保护地 12 个。包括自然保护区 4 个，森林自然公园 8 个，总面积达 1.85 万公顷，占梅州市现状自然保护地总面积的 7.13%。其中保护区面积 1.17 万公顷，森林自然公园面积 0.68 万公顷。

(3) 武夷-罗浮山脉

在梅州市自然保护地整合优化预案中，共有 21 个自然保护地分布在武夷-罗浮山脉。其中，自然保护区 8 个，森林自然公园 11 个，地质自然公园 2 个，总面积达 6.78 万公顷，占梅州市现状自然保护地总面积的 26.12%。其中，自然保护区面积 5.28 万公顷，森林自然公园 1.26 万公顷，地质自然公园 0.24 万公顷。

5.2.2 流域空间分布特征

按梅州市主要江河流域统计，梅州市自然保护地整合优化预案中，共有 80 个自然保护地分布于主要河流两岸 10km 范围内，占整合优化预案保护地总数的 71.43%。80 个自然保护地中，有自然保护区 26 个，森林自然公园 50 个，地质自然公园 1 个，湿地自然公园 3 个。面积合计约 19.57 万公顷，占整合优化预案自然保护地总面积的 75.4%。其中，梅江流域分布的保护地数量最多，面积最大，其次为丰良河，详见下表。

表 5-2 梅州市主要江河流域两岸 10km 范围内分布的保护地数量与面积

江河	保护地数量 (个)	保护地面积 (万公顷)	占市保护地总面积比例 (%)
韩江	9	1.25	4.82
梅江	21	4.1	15.8
琴江	3	0.71	2.74
汀江	6	2.02	7.78
石窟河	11	2.14	8.24
松源河	4	1.3	5.0
宁江	10	3.22	12.41
五华河	4	0.9	3.43
丰良河	12	3.94	15.18
合计	80	19.57	75.4

(1) 韩江

韩江两岸 10km 范围内，涉及到整合优化自然保护地 9 个，其中自然保护区 2 个，面积为 0.43 万公顷；森林自然公园 6 个，面积为 0.71 万公顷；湿地自然公园 1 个，面积 0.11 万公顷。

(2) 梅江

梅江两岸 10km 范围内，涉及到整合优化自然保护地共有 21 个。其中包括自然保护区 5 个，面积为 2.73 万公顷；森林自然公园 15 个，面积 1.37 万公顷；湿地自然公园 1 个，面积 26.45 公顷。

(3) 琴江

在琴江两岸 10km 的范围内,分布有整合优化中自然保护地 3 个。其中包括自然保护区 1 个,面积 0.26 万公顷;森林自然自然公园 2 个,面积 0.45 万公顷。

(4) 汀江

沿汀江两岸 10km 范围内,分布有梅州市整合优化中自然保护地 6 个。包括自然保护区 2 个,面积 1.30 万公顷;森林自然公园 4 个,面积 0.72 万公顷。

(5) 石窟河

石窟河两岸 10km 范围,涉及梅州市现状自然保护地 11 处,包括自然保护区 2 个,面积 1.45 万公顷;森林自然公园 8 处,面积 0.53 万公顷;地质自然公园 1 个,面积 0.16 万公顷。

(6) 松源河

松源河两岸 10km 范围内,包括了 4 处梅州市整合优化预案中的自然保护地。其中,自然保护区共 3 个,总面积为 1.2 万公顷;森林自然公园 1 个,总面积为 0.1 万公顷。

(7) 宁江

宁江两岸 10km 范围内,涉及整合优化自然保护地共有 10 处。其中包括自然保护区 4 个,总面积 2.42 万公顷;森林自然公园 5 个,总面积 0.63 万公顷;湿地自然公园 1 个,面积 0.17 万公顷。

(8) 五华河

五华河两岸 10km 范围内,存在梅州市整合优化预案中的自然保护地共 4 处,其中,共有自然保护区 2 个,面积 0.52 万公顷;森林自然公园 2 个,面积为 0.38 万公顷。

(9) 丰良河

丰良河两岸 10km 范围内,共涉及整合优化自然保护地 12 处。

其中包括自然保护区 7 个，总面积为 2.67 万公顷；森林自然公园 5 个，总面积 1.27 万公顷。

5.2.3 空间聚集特征

运用核密度分析的方法，对梅州市自然保护地整合优化预案做空间聚集区域分析，从而得到整合优化预案中自然保护地核密度分布图。

对比自然保护地现状的核密度分布图，我们可以发现，整合优化预案的核密度分布图在市域范围内集聚的区域更多，分布也更为均匀。相较而言，整合优化预案的集聚区域间存在较高密度值的区域使得集聚区域可以相互连接，具有更好的连通性。

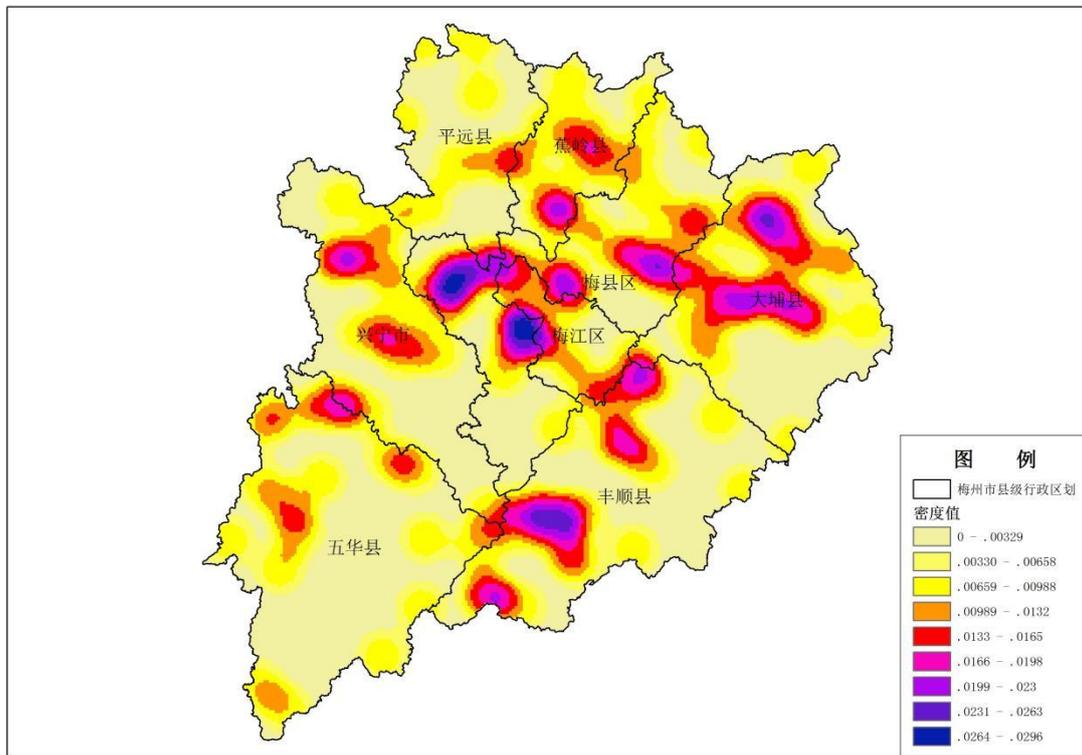


图 5.7 预案核密度空间分布图

5.3 规划布局

根据《全国生态功能区划》（修编版）、《广东省国土空间规划》以及广东省“一核一带一区”区域发展格局，梅州市主要位于全国主体功能区划中的水源涵养功能区，是广东省区域发展格局中的“北部

生态发展区”，是广东省生态安全格局中的“北部山体生态屏障”，其主体功能区以重点生态功能区为主，仅梅县、梅江部分区域为城市发展区，五华县为农产品主产区。其在全国、全省都具有重要的生态保护价值。

综合梅州市生态区位、自然地理、保护地空间分布特征等因素，规划构建“一脉一屏多核”的梅州市自然保护地格局，并根据全市自然保护地山脉、流域及空间集聚特征，将全市自然保护地分布区域划分为5个区，分别为东部韩江流域区、南部莲花山脉区、西部七目嶂山地区、中部平原丘陵区 and 北部蕉平山地区。

“一脉”即莲花山脉，为梅州市生物多样性的核心地带，自然保护地聚集分布区域，也是全市生态价值最高的区域；“一屏”即北部生态屏障，为兴宁-平远-蕉岭-梅县-大埔北部边界处，广东省省界处，自西向东涵盖了罗浮山脉-武夷山脉-莲花山脉-凤凰山脉，是全市重要的生态屏障区；“多核”包括8个生态核，分别为七目嶂生态核、渡田河生态核、龙文黄田生态核、长潭-皇佑笔生态核、丰溪生态核、阴那山生态核、清凉山-铜鼓嶂生态核、八乡山-天堂山生态核，是自然保护地的重点保护地带。

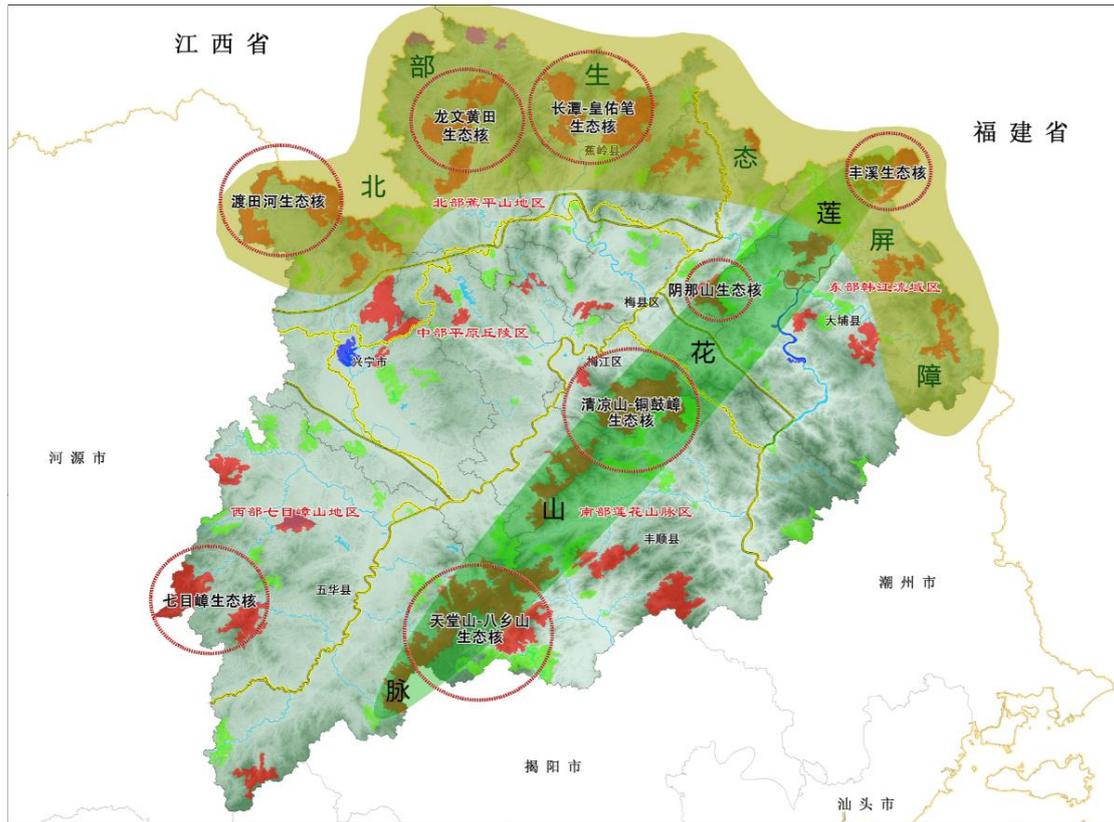


图 5.8 总体布局图

5.4 分区建设

5.4.1 东部韩江流域区

(1) 基本情况

东部韩江流域区涉及梅县、大埔和丰顺，该区域主要有丰溪和阴那山两个生态核，区域内自然保护地沿韩江两侧分布，数量共计 28 个，面积合计 5.53 万公顷。该区域主要自然保护地有大埔丰溪和梅县阴那山地方级（省级）自然保护区（生态核主体），阴那山（大埔）国家森林公园和雁鸣湖国家森林公园，大埔三河湿地自然公园等。各类型自然保护地数量、面积及占比见下表。

表 5-3 东部韩江流域区保护地数量面积情况

保护地类型	保护地数量 (个)	保护地面积 (公顷)	占比 (%)
自然保护区	8	29733.15	53.80
森林自然公园	19	24436.56	44.22
湿地自然公园	1	1096.12	1.98
合计	28	55265.83	100.00

基于全市自然保护地情况，韩江流域区域内自然保护地也是以森林生态系统类型为主的自然保护地。如丰溪、阴那山、龙坪咀、帽山、大仁崇、寮岗、王寿山等自然保护区，都是森林生态系统类型自然保护区，主要保护对象为常绿阔叶林森林生态系统和珍稀濒危野生动植物。阴那山国家森林公园，是一个以森林自然景观为主，兼与客家山村田园风光、千年古刹相融合的综合性森林公园，其风景资源特色以天然次生亚热带常绿阔叶林为主，在广东及全国具有典型性和代表性；“亚热带常绿阔叶林—阴那山—客家人文—万福古寺”等资源颇具特色。雁鸣湖国家森林公园目前具有较为完善的景点开发和基础服务设施，建立的雁鸣湖度假村功能布局良好、旅游设施配套齐全、资源品位独特、具有鲜明特色，以休闲养生度假为主题，融合参与性、趣味性、科普教育为一体，深受广大游客的喜爱，在行业中拥有良好声誉。景区先后荣获广东省“养生文化旅游示范基地”、“休闲体育旅游示范基地”、“最受游客欢迎自驾游景区”、“中国特色生态旅游节庆奖”等荣誉称号。

（2）发展定位

该区域自然保护地发展战略定位为以湿地生态系统、生物多样性保护和水源涵养功能维护为主，加强水源地、汇水区治理，连通重要江河水系、生态廊道，强化珍稀濒危物种及代表性生态系统和阴那山、丰溪等重要水源林的保护，加强人工纯林的提升改造，提升自然保护地质量，实现对区域自然生态系统的原真性和完整性的有效保护。

基于韩江水系在全市乃至全省的重要地位，本区域自然保护地共建共享近期围绕雁鸣湖和阴那山两个国家森林公园自然公园展开生态旅游和自然观光，中长期围绕三河湿地公园开展建设。依托世界客家母亲河，力争将三河湿地公园建设成为全市第一个国家湿地公园，结合

周边客家文化、红色教育和高陂水利枢纽，将其建设成为全市自然保护地共建共享的典范。

5.4.2 南部莲花山脉区

(1) 基本情况

南部莲花山脉区范围涉及丰顺、大埔、梅江、梅县和五华，该区范围北起铜鼓嶂，南至龙狮殿，该区主要有清凉山、八乡山-天堂山两个生态核，区域内保护地沿莲花山脉走向分布，数量共计 27 个，面积合计 9.37 万公顷。该区域主要自然保护地有清凉山和八乡山地方级自然保护区(生态核主体)，韩山和蒲丽顶地方级森林自然公园等。各类自然保护地数量、面积及占比见下表。

表 5-4 南部莲花山脉区保护地数量面积情况

保护地类型	保护地数量 (个)	保护地面积 (公顷)	占比 (%)
自然保护区	15	27620.39	29.49
森林自然公园	12	66044.42	70.51
合计	27	93664.81	100.00

清凉山自然保护区是 2020 年晋升的省级自然保护区，主要保护对象是亚热带常绿阔叶林森林生态系统、珍稀濒危野生动植物及其栖息地和水源涵养林。清凉山保护区地处粤东莲花山山脉中段，生物资源发育的地形地貌基础为中低山山地，具有地表形态复杂多样、生境复杂多变的特点，为生物多样性的形成创造了良好的自然条件，保存着较丰富的生物物种。八乡山自然保护区是 2000 年经梅州市人民政府批建的市级自然保护区，坐落于丰顺县西南边陲，地处丰顺、五华、揭西三县交界处的莲花山脉中段，具有南亚热带与中亚热带过渡气候特征，保存有全市面积最大的天然常绿阔叶林。该区域地理环境特殊，山高林密，谷壑交错，河溪丰沛，人为活动少，野生动植物资源丰富。

(2) 发展定位

该区域是梅州市重点建设发展的生态核心地带，其发展战略定位为森林生态系统、生物多样性保护和水源涵养功能维护为主，建设生态廊道，连通物种栖息地，强化珍稀濒危物种及代表性生态系统保护、监测和科普教育，提升自然保护地质量等级，实现对区域自然生态系统的原真性和完整性的有效保护，协调与周边市自然保护地的保护全面性、整体性。

莲花山脉作为梅州市最为重要的生态轴，涵盖了全市一半的生态核，其生态价值重要性不言而喻。该区域在保护与恢复方面重点做好地带性植被——典型常绿阔叶林森林生态系统的保护和恢复，做好珍稀濒危野生动植物尤其是穿山甲的资源普查与监测及其栖息地恢复。

在共建共享方面，依托该区域粤东第一峰——铜鼓峰和粤东大峡谷——八乡山大峡谷的自然景观，重点开展自然保护区生态旅游项目和特许经营试点，建成自然保护区生态旅游和自然资源合理利用的示范、典范。

5.4.3 西部七目嶂山地区

(1) 基本情况

西部七目嶂山地区涉及五华县和兴宁市，该区范围北起华城天吊嶂，东至五华插天嶂，该区主要有七目嶂 1 个生态核，区域内保护地位于七目嶂和琴江之间，数量共计 13 个，面积合计 2.53 万公顷。该区域主要自然保护地有七目嶂、插天嶂和益塘地方级自然保护区，神光山国家森林公园等。各类自然保护地数量、面积及占比见下表。

表 5-5 西部七目嶂山地区保护地数量面积情况

保护地类型	保护地数量 (个)	保护地面积 (公顷)	占比 (%)
自然保护区	4	15692.6	61.98
森林自然公园	9	9625.47	38.02
合计	13	25318.07	100.00

七目嶂自然保护区始建于 1990 年，1998 年经省政府同意晋升为

省级自然保护区。七目嶂自然保护区地处粤东的七目嶂山地，动植物资源丰富，被称为“物种宝库、粤东明珠”，珍稀濒危保护物种众多，保存有较大面积的原始常绿阔叶林。神光山国家森林公园于 2005 年经国家林业局同意晋升为国家级森林公园，分布有自然和人文景点约 69 处，森林公园内雄峰屹立、飞瀑流泉、雾潮云海、奇松怪石、峡谷幽洞、珍禽异兽、名胜古迹等雄奇灵秀的自然景观和源远流长的礼佛文化相互交融，形成一幅幅美轮美奂的山水画卷。神光寺、神光山景观、湿地景观、摩崖石刻景观等景点，每年都吸引大量省内外游客前往。

(2) 发展定位

该区域主要位于梅州市五华县，是粤闽赣红壤国家级水土流失重点治理区，区域内天柱山自然公园、桂竹园自然公园、天吊嶂自然公园和华城自然公园水土流失严重，其发展战略定位为森林生态系统、生物多样性保护和水源涵养功能维护为主，同时重点开展该区域的生态修复、低效林提升改造工作，探寻水土流失区生态修复的有效途径，为全省生态修复治理起到示范作用。

该区域在保护与恢复方面，重点做好自然保护区受损生态系统修复和水土流失治理，利用生态学原理，将自然保护区建成全省水土流失治理的示范区。在资源利用方面，重点围绕五华县城周边的森林自然公园，完善基础设施建设，建设示范性城郊型森林公园。

5.4.4 中部平原丘陵区

(1) 基本情况

中部平原丘陵区涉及兴宁、平远、蕉岭、梅县和梅江，主要位于城镇周边、城市开发区域，区域内没有主要的生态核，保护地数量共计 23 个，面积合计 1.76 万公顷。该区域主要自然保护地有合水湿地

自然公园和天鹅山森林自然公园等。各类自然保护地数量、面积及占比见下表。

表 5-6 中部平原丘陵区保护地数量面积情况

保护地类型	保护地数量 (个)	保护地面积 (公顷)	占比 (%)
自然保护区	5	4331.10	24.66
森林自然公园	16	11486.93	65.39
湿地自然公园	2	1747.56	9.95
合计	23	17565.59	100.00

合水湿地自然公园是由合水自然保护区转化而来，合水自然保护区建于 2000 年，以合水水库为主体。合水水库是库容量 1.1 亿立方米的大型水库，供兴城及下游人民生产生活用水，水库周边林地主要以种植果树为主，内有花塔、湖心亭、烈士纪念碑、国泰岩和娱乐中心等。天鹅山森林自然公园始建于 1998 年，于 2002 年升格为省级森林公园。公园于 2009 年陆续开始建设，园内的百岁山健身景区已初具规模，在梅州城区乃至全市享有一定的知名度。现已建成天伯公、碧峰寺、桂兰亭、德馨园、祥云庵、观音宫、黄坑水库等一批景点，具备开展森林旅游的良好条件。

(2) 发展定位

该区域地貌以丘陵为主，是主要的城市社会经济发展区，具有经济社会战略重要性，也是生态敏感脆弱的区域，自然保护地建设直接影响城市生态质量，起着城市“绿肺”和水源保护的作用。主要发展定位为完善区域保护地基础设施建设，开展生态修复，提升城市生态效益，实现人与自然的和谐发展。在保护与恢复方面，重点做好合水湿地自然公园内受损生态系统的恢复和湿地的恢复与重建工作，在共建共享方面，重点做好天鹅山、梅花山、明阳寨等城郊型森林公园建设工作。

5.4.5 北部蕉平山地区

北部蕉平山地区涉及兴宁、平远、蕉岭和梅县，沿梅州市北部边界、广东省省界处分布，该区范围东起蕉岭石寨，西至兴宁渡田河，区域内有渡田河和龙文黄田两个生态核，保护地数量共计 21 个，面积合计 6.78 万公顷。该区域主要自然保护地有铁山渡田河自然保护区、龙文黄田自然保护区、长潭自然保护区和皇佑笔自然保护区等地方级自然保护区，南台山和镇山两个国家级森林自然公园以及五指石地方级地质自然公园等。各类自然保护地数量、面积及占比见下表。

表 5-7 北部蕉平山地区保护地数量面积情况

保护地类型	保护地数量 (个)	保护地面积 (公顷)	占比 (%)
自然保护区	8	52729.24	77.82
森林自然公园	11	12611.80	18.61
地质自然公园	2	2416.34	3.57
合计	20	67757.38	100.00

蕉平山地是梅州市重要的生态屏障，也是全市生物多样性富集区。该区域的铁山渡田河自然保护区、龙文黄田自然保护区、长潭自然保护区和皇佑笔都是经过多年建设取得良好保护成效的地方级自然保护区，也是全市重要的生态核心。全市 5 个国家级自然公园中，该区域就分布有两个，分别为南台山国家森林公园和镇山国家森林公园。

南台山森林自然公园位于广东省平远县石正镇和大柘镇境内，由南台山大佛景区、石龙寨观佛景区、程旼纪念园景区组成，总面积 2073.20 公顷，是“中国最佳文化生态旅游目的地”、“中国最佳文化休闲旅游县”的主要景区。镇山国家森林公园位于广东省梅州市蕉岭县，始建于 20 世纪 80 年代，园内主要景观有革命烈士纪念碑、爱国志士丘逢甲陈列室、纪念亭、塑像，抗日英雄谢晋元纪念亭、广东第一座环保纪念碑、电视塔、桂园等。园内太行山古树群处于峡谷之中，

是集峡谷风情与原始森林风貌为一体的探险胜地。景区内溪流飞溅、怪石嶙峋,尤其是参天古树数量众多,形成了罕见的古树群落,其中,红背锥、吊皮锥堪称“中国树王”,为我国目前报道树龄最长,胸径最大的两株古树。

五指石地质自然公园是集丹霞地貌、水文景观与自然生态、人文景观相依托的综合性地质公园。地质博物馆是五指石地质自然公园的主要工程,其以地质公园为依托,充分挖掘平远独特地质地貌特征。内馆主要有“地球生成源起”、“地球生命演化”、“平远地质资源”、“地质公园规划”、“地质公园核心模型”五大展区及配套功能区,采用高科技手段,将全息影像、沙盘模型等技术融入博物馆展区,是集地质标本、规划展示、科普教育、特色旅游等多功能于一体的地质博物馆。

(2) 发展定位

该区域自然保护地发展战略定位为保护和维护森林生态系统、生物多样性和地质遗迹功能,连通主要山脉、森林,形成生物生态廊道,强化珍稀濒危物种及代表性生态系统保护、监测和科普教育,提升自然保护地质量等级,实现对区域自然生态系统的原真性和完整性的有效保护,协调与周边省、市自然保护地的保护全面性、整体性。

在保护与恢复方面,该区域重点做好主要生态核心的生物多样性保护和珍稀濒危野生动植物的保护与栖息地恢复工作,做好以丹霞地貌为主的地质遗迹保护工作,推进五指石国家地质公园建设,推动项山甑地质公园建设,推动四望嶂自然保护区矿山修复。在共建共享方面,近期围绕南台山和镇山两个国家森林公园展开生态旅游和自然观光,中长期围绕三个国家级自然公园开展建设,完善国家森林公园内资源利用机制和特许经营制度。

5.5 分类建设

5.5.1 自然保护区

自然保护区是典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹所在区域。根据《指导意见》和《实施意见》，自然保护区是自然保护地体系的基础，在自然保护地体系建设中占有重要地位。梅州市在规划期内没有国家公园建设规划，因此，面积占比约三分之二的自然保护区建设将是梅州市自然保护地体系建设的重点。

自然保护区主要建设方向为：确保生态系统、珍稀濒危野生动植物及其栖息地、水源涵养林等主要保护对象安全，维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群数量及赖以生存的栖息环境；推进自然保护区外围保护地带划定和保护工作，提升自然保护区管理能力，完善资源管护、科研监测、自然教育、应急防灾、基础设施等体系，逐步实现自然保护区的统一、规范和高效管理，巩固全市自然保护地体系的基础。重点建设支撑全市自然保护地格局的自然保护区，主要为北部生态屏障、莲花山脉和相应 8 个生态核心区域的自然保护区。

5.5.2 自然公园

自然公园是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，可以持续利用的区域，是自然保护地体系的补充。梅州市自然公园包括森林公园、地质公园和湿地公园。

森林公园主要建设方向为：确保森林、湿地、水域、生物等自然资源，以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性得到有效保护，加强自然教育与生态体验投入，适度开展生态旅游，发展绿色经济，建成人民群众共享的绿色空间。

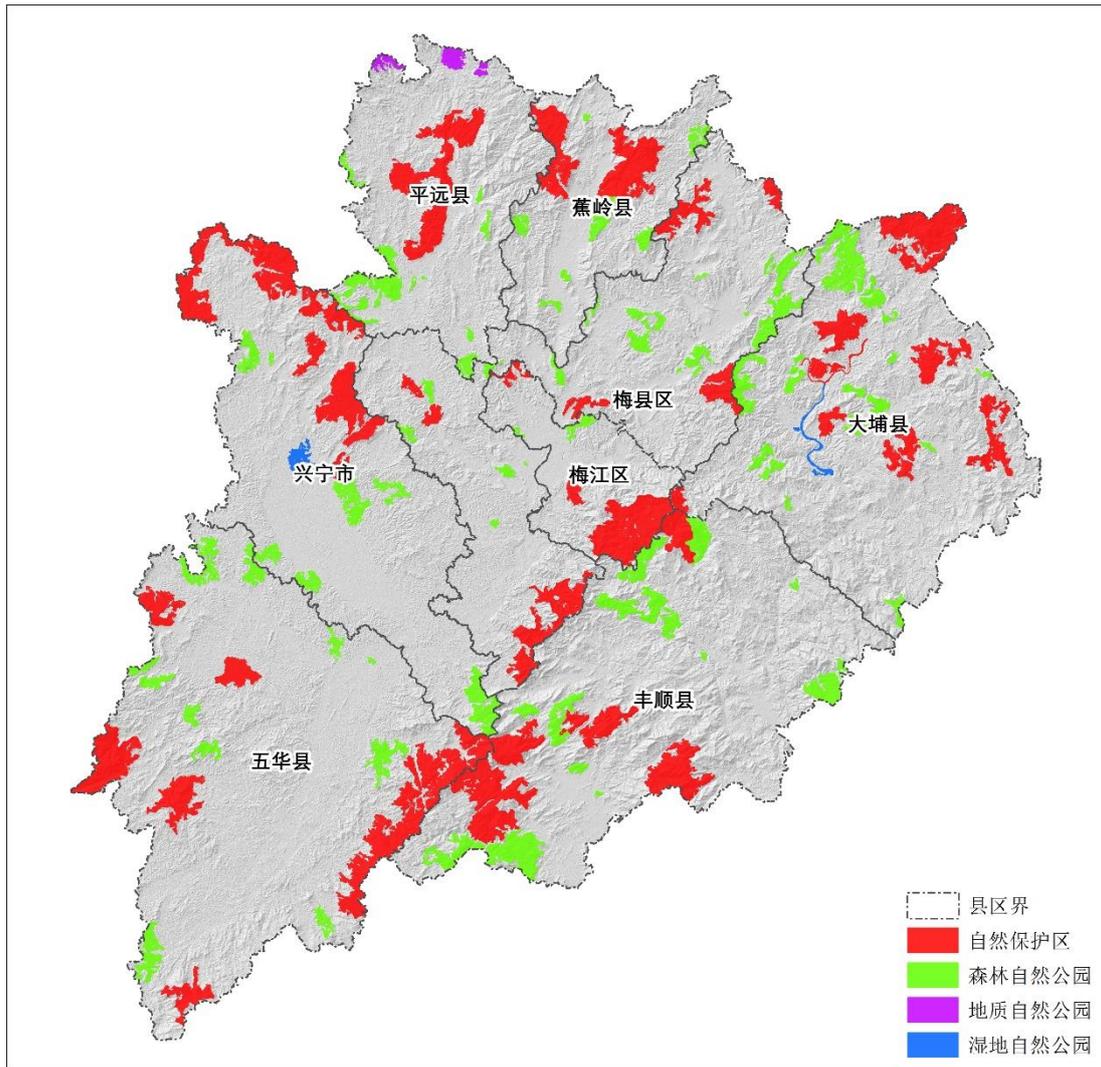


图 5.9 梅州市自然保护地类型分布图

5.6 分级建设

梅州市国家级自然保护地 5 个，均为森林自然公园，分别位于兴宁、平远、蕉岭、梅县和大埔，目前尚无国家级自然保护区。国家级自然保护地具有相对完善的管理、资金投入和基础设施建设，是全市目前主要的生态旅游和自然教育场所，其主要建设方向为：进一步完善国家级自然公园基础设施建设，包括基础游览设施、服务设施和配套设施等，加强自然教育与生态体验投入，重点发挥自然公园的生态、文化、观赏和科学价值，实现可持续利用。

地方级自然保护地作为梅州市自然保护地的主体，主要通过构建生态岛，促进生物多样性保护群网体系进一步连通。重点关注高保护

价值区域边缘地带,通过地方级自然保护地的建设,形成生态缓冲区,减少人为活动的干扰与影响。

此外,莲花山脉作为梅州市乃至粤东的生态轴心,该区域保护地分布呈现较高的聚集性,资源保护价值高,可作为未来晋升国家级自然保护地的空间,实现梅州市自然保护地的整体格局优化,从而促进广东省自然保护地空间格局的优化。

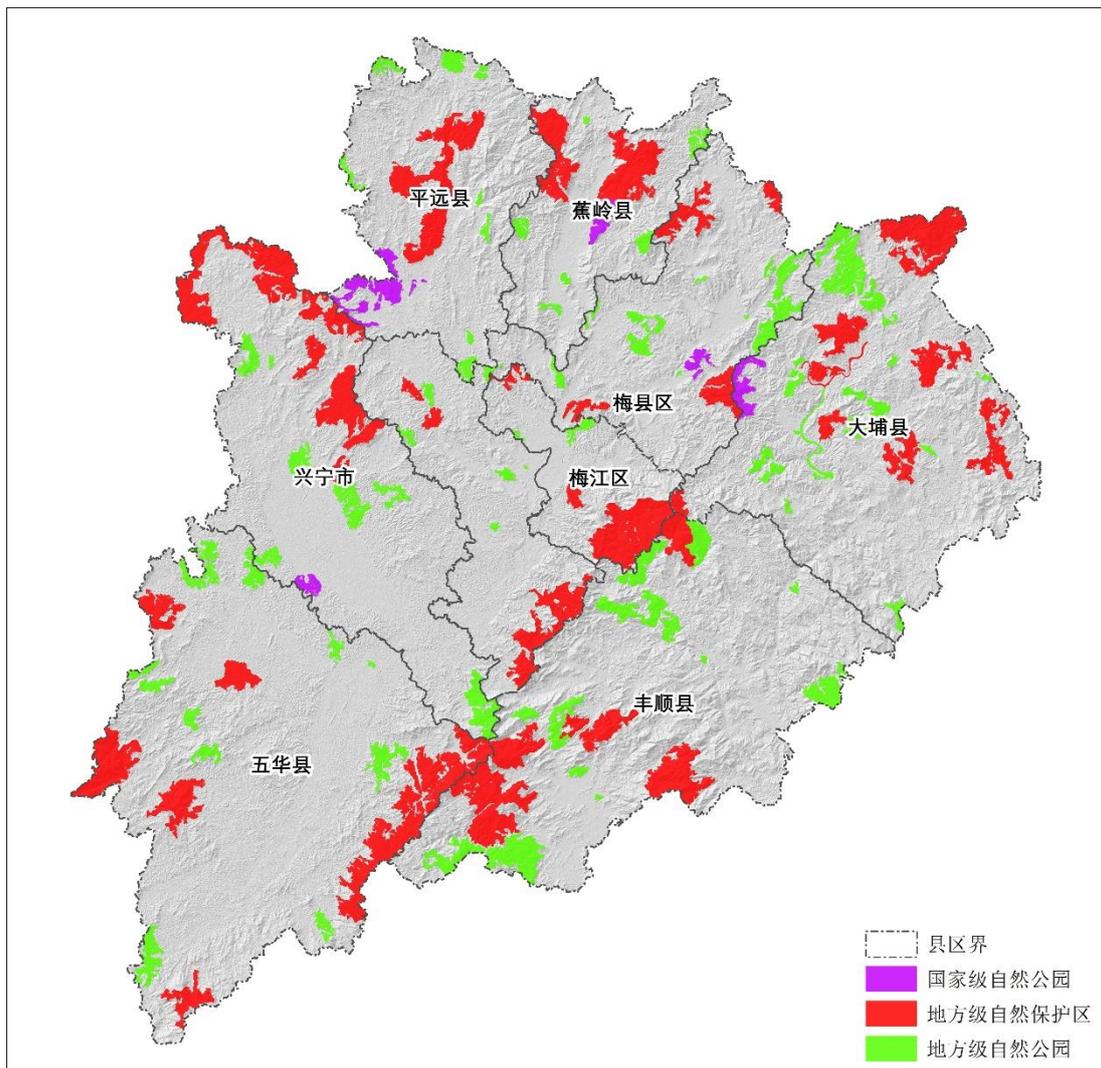


图 5.10 梅州市自然保护地级别分布图

6 规划任务

6.1 落实整合优化

6.1.1 推进自然保护地整合优化预案落地

有序推进自然保护地整合优化预案成果的顺利落地是梅州市自然保护地建设发展的基础。按照全省整合优化工作部署，根据梅州市重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性富集区域分布和保护价值评估情况，开展自然保护地所在区域综合科学考察，摸清资源本底，增补保护空缺，优化自然保护地布局，确定自然保护地体系结构。结合自然保护地整合优化预案，妥善解决历史遗留问题，科学界定自然保护地范围，科学划定管控分区，确保典型生态系统、珍稀濒危野生动植物天然集中区等重点保护对象划入核心保护区。

6.1.2 开展自然保护地勘界立标

按照国家林业和草原局办公室关于印发《自然保护区等自然保护地勘界立标工作规范》的通知（办护字〔2019〕129号）、《自然保护地勘界立标规范》（GB/T 39740-2020）和广东省关于勘界立标工作的相关指引文件等要求，调查、勘测并确定自然保护地边界和功能区分界线，编制自然保护地勘界成果报告并对勘界成果进行充分论证，形成相关方认可、边界清晰、面积准确、手续合法的勘界成果材料。

在自然保护地边界、管控区界以及重要地段设立界碑、界桩、标示牌等统一规范的管理性标识，清晰界定各地块与自然保护地的位置关系，推动自然保护地规范化建设和精细化管理，确保自然保护地执法监督有据可依。

6.1.3 开展综合科学考察

开展保护地综合科学考察，查清自然保护地的资源及社会状况，摸清区域内主要保护对象的主要分布区域，为自然保护地有效保护、

科学管理、合理规划奠定基础。

有序开展梅州市整合优化后 112 自然保护地的综合科学考察工作，按照相关标准规范，根据不同的自然保护地类型，对自然保护地内生物多样性、景观资源、自然遗迹、自然地理环境、社会经济状况和威胁因素展开调查，编制各自然保护地综合科学考察报告。调查内容可依据保护区类型、主要保护对象等具体情况进行适当调整。自然保护区重点调查区内的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、自然遗迹等；自然公园重点调查区内的自然生态系统、自然遗迹和景观资源。调查指标主要包括动物地理区系、种类组成、分布位置、种群数量、种群结构、生境状况、生态位、重要物种的生态习性等。

6.1.4 完善自然保护地规划

(1) 区域性自然保护地规划

加强市域、县域自然保护地的整体性规划。长期以来自然保护地体系因缺少顶层设计和整体规划，造成了保护地空间重叠、保护空缺等问题，将市域自然保护地整体性规划纳入自然保护地规划体系，鼓励部分自然保护地数量多的县区编制县域自然保护地发展规划，加强区域自然保护地的整体规划，制定市域、县域自然保护地建设的中长期战略，避免过于分散、缺乏整体性造成的自然保护地低质量发展。

(2) 总体规划

自然保护地总体规划对自然保护地的资源与环境特点、社会经济条件、资源保护与开发利用现状等进行综合调查分析，明确保护地一定时期内的建设发展目标，制定一系列行动计划与措施。总体规划是自然保护地保护和建设的纲领性文件，根据自然保护地体系建设相关要求，自然保护地管理机构应组织编制自然保护地总体规划。

（3）专项规划

根据《广东省关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》（粤办发〔2020〕42号），自然保护地管理机构要组织编制各自然保护地专项规划。

专项规划是以总体规划为基础，针对保护管理、科研监测、公众教育和可持续发展等方面编制专项规划。专项规划是根据总体规划落实具体建设任务和实施计划，是总体规划在某一项规划方向的细化、深化和具体化。专项规划内容要遵循总体规划，不得违背总体规划强制性内容，在国家与省的要求下，专项规划内容还需衔接国土空间规划，从空间格局上解决保护区历史遗留问题。

6.1.5 自然资源资产管理

明晰自然保护地内土地及其附属资源的权属、边界和管理权限，为清除保护地资源全域管理障碍、构建自然保护地共建共享机制奠定基础。根据国家、省制定的自然保护地自然资源资产确权登记办法，由自然资源部门组织开展自然保护地自然资源资产确权登记。

明确自然保护地管理机构作为域内全民所有自然资源资产管理产权代行主体，承担资产管理和保值增值职责；域内集体土地及其附属资源，在依法、自愿、有偿的基础上，多措并举完成资产协议代管，明确保护地内全部资源所有人的权利、义务，保护地管理机构作为资源管理权受让人，资源所有者、承包者或经营者作为管理经营权出让主体，通过合同明确双方权利、义务、违约责任和争议解决等内容。对于因保护地设立、管理而蒙受经济损失或发展权受限的地方政府、农村基层组织和非国有权利人予以经济补偿或政策支持。各地可根据自身情况，在国家、省统一政策下，适当调整补偿或支持措施内容。

根据省统一决策部署，按照《广东省自然资源厅关于开展省级重点区域自然资源确权登记工作的通知》，2022 年底前，完成铁山渡田河自然保护区和韩江干支流上的新城与三河湿地自然公园的自然资源确权登记工作，2025 年底前，完成全市所有自然保护地的自然资源确权登记工作。

专栏 1 落实整合优化主要项目

<p>整合优化→到 2025 年完成全部现有自然保护地的整合优化。</p> <p>勘界立标→到 2025 年完成 37 个自然保护区和 75 个自然公园勘界立标建设。</p> <p>自然资源确权登记→到 2025 年完成全部自然保护地的自然资源资产确权登记。</p> <p>科学考察→到 2025 年完成 112 个自然保护地的科学考察工作。</p> <p>发展规划→到 2025 年完成五华、丰顺、兴宁、大埔和梅县自然保护地发展规划。</p> <p>总体规划→到 2025 年完成 112 个自然保护地总体规划编制工作。</p> <p>生态保护补偿→优先对生态区位重要、保护价值高的自然保护地内的集体土地，因地制宜采取租赁、置换、赎买、设立地役权等方式创新自然资源有偿使用模式，实现多元化保护。</p>

6.2 健全管理体制

6.2.1 完善管理机构设置

现状自然保护地存在的问题之一，便是自然保护地存在多头管理或管理机构与管理队伍不健全。《指导意见》明确，要建立统一规范高效的自然保护地管理体制。《实施意见》要求，要理顺管理职能，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。各类自然保护地可设立专职管理机构或由综合管理机构统一管理，确保每个自然保护地都有相应机构进行管理。珠三角各市应于 2021 年年底、粤东粤西粤北各市应于 2022 年年底完成自然保护地管理机构设置。

基于梅州市实际，国家级与地方级（省级）自然保护地，设立专职管理机构，地方级（市县级）自然保护地，根据管护面积，按照每

个管理机构最小管护面积不小于 1 万公顷的标准，以县为单位，设立自然保护地综合管理机构，负责相应地方级自然保护地的管理和建设工作（县域内市县级自然保护地总面积不足 1 万公顷的，设立一个自然保护地综合管理机构）。各县（市、区）于 2022 年年底完成所有自然保护地专职和综合管理机构的设立。

6.2.2 提升管理能力

（1）管理培训

自然保护地基层专业技术和管理人才的缺乏，已成为制约自然保护地建设发展的主要因素，整合科研院所、高校、培训机构等专业人才资源，以提高自然保护地管理有效性为目标，建立适用于全市自然保护地管理的培训体系，定期组织对全市自然保护地工作者进行培训，全面提高自然保护地管理人员的思想政治素质、组织管理能力、业务技术水平和开拓创新能力。培训内容包括但不限于法律政策、动植物知识、资源管护、执法检查、防火灭火、科研监测、宣传教育、项目建设、资源保护与开发管理、社区共管、信息化管理、专业软件操作、无人机操作等。形成培训机制，根据国家和省统一部署，参加线上平台和线下授课，落实省级培训考核一体化的管理机制，提高管理人员工作能力。

（2）标准化建设

根据省统一部署，在全市范围内，以自然保护地为单位，对自然保护地形象进行推介宣传。根据省统一制定的标准化视觉识别系统，包括统一标识、建筑风格、工装标志、宣传媒介、解说系统等，在全市范围内建成自然保护地标志性外观和统一化形象，对已有设施，根据标准化改造方案，结合现有建筑外观进行改造涂装。

自然保护地标准化建设有利于提高自然保护地形象，提高大众对

自然保护地的认知，提高社会大众的生态环境保护意识，是自然保护地体系建设的基础性工作。规划期内，近期的自然保护地标准化率应不低于 50%，中远期自然保护地标准化率应不低于 90%。

专栏 2 健全自然保护地管理体制

机构设置→以专职管理机构或综合管理机构的形式，完善所有自然保护地的管理机构设立工作，确保每个保护地都有相应管理机构。2022 年底前，完成所有自然保护地专职和综合管理机构设立。

管理培训→规划近期，现有管理机构管理人员完成 10 人次培训交流，新建管理机构管理人员完成 15 人次培训交流。近期规划培训内容以资源管理、野外巡护等基础性内容为主。除管理人员外，业务人员不低于一般完成培训，巡护人员不低于三分之一完成培训。规划中远期，增加公众教育和调查监测的培训内容，管理人员、业务人员和巡护人员培训不低于规划近期的培训人次。

标准化建设→到 2025 年，自然保护地标准化率不低于 50%，到 2035 年，自然保护地标准化率不低于 90%。

6.3 强化基础设施建设

6.3.1 管护巡护系统

完善及修复自然保护地管理站点用房等基层管护设施设备，满足办公、保护管理以及生产生活的需要。新建和维修自然保护地巡护道路、管护码头等巡护路网，便于开展日常巡护。购置必要的交通工具，扩大巡护范围、增加巡护频数，满足巡护检查工作的需要。配备通信、巡护、执法和取证等工具及野外巡护装备，运用巡更系统、远程可视监管、监测信息化平台等高新科技手段，及时收集管护信息，实时记录活动轨迹、野生动植物信息、人为活动和执法情况等，提升巡护质量和资源管理能力，提高保护管理水平。

6.3.2 防灾减灾系统

加强自然保护地的地质灾害、生态灾害、洪涝灾害等自然灾害防治，保障人身财产安全。加强自然保护地森林草原防火基础设施建设，

切实加强扑火设备建设，提升火灾综合防控能力。在自然保护地内设立必要的卫生救护站以及简单医疗设备，建设户外运动警示标志系统、直升机停机坪、应急避难场所等应急救援安全设施并配备野外救护必要装备，提高防灾及应急救援能力。

6.3.3 生物防控救护系统

加强自然保护地疫源疫病、有害生物、外来入侵物种危害防治，加强珍稀濒危野生动植物救护和野化放归，衔接国家、地方疫源疫病、有害生物防治体系建设，统筹建设自然保护地内野生动物（鸟类）疫源疫病监测站（点）、野生动物救护收容处置站、近地保护园及植物病虫害防治检疫站（点），购置用于突发性疫情及时监测和控制的移动实验室等必要设施设备，积极应对突发生物灾害，加强外来入侵物种防治，一旦发生有害生物危害，以物理措施和生物措施为主、多种措施相结合积极控制和防治，维护生态平衡和保障公共卫生安全。

6.3.4 科研监测系统

6.3.4.1 科研站点

依据自然保护地科研及监测工作的实际需要，建设科研监测中心（站）并配备必须的科研、实习、实验设备，提供科学研究及实验平台，建立教学实习基地，满足科研院所教学实习及基础实验开展，促进成熟科技成果转化落地。

6.3.4.2 资源监测站点

建设覆盖生态系统、气象、水文水质等方面的生态监测站（点），并配备相关设备，系统和长期的监测自然保护地内生态环境。采取建立样线、样点、样地、样方，在有候鸟栖息、繁殖、停歇的自然保护地建设鸟类环志站等措施，监测物种数量和野生动物遇见率等。通过长期监测自然保护地内生态环境与野生动植物资源变化情况并建立

基础数据库，为保护成效评估和保护管理决策提供科学支持。

6.3.5 公众教育系统

6.3.5.1 宣教场馆

逐步建设必要的宣教场馆，为访客提供资讯、展示、游憩、游览指南等功能，提高公共服务能力。建设野外生态宣教点等生态教育和自然体验场地、设施，以及配套设施，满足公众教育或游览的需要。

6.3.5.2 解说标识系统

完善解说标识系统设施设备健全，全方面、多层次展示自然保护地自然地理、生态系统、生物多样性等内容，向访客充分展示保护管理成果，提升自然保护地的保护和宣传能力。

6.3.5.3 公众教育线路

完善自然保护地内部公众教育道路建设，布设与周边环境相融的慢行游览道路，在实现最基础的游览指引功能、增强体验性的同时，向游客和公众宣传保护意识。

6.3.6 配套设施

建设必要的自然保护地与外部交通连接的道路，加强网络、给排水、供电、供暖和绿化美化等基础设施建设，实现自然保护地内外交通联系，满足办公、执法、保护、管理、科研以及生产生活等需要。

专栏 3 基础设施建设主要项目

管护系统→升级改造 16 处自然保护地管理机构用房，对落实管理机构后缺少办公用房的自然保护地新建或租赁办公用房，布局完善并配套建设 96 处管理站（点）用房。

巡护系统→根据实际情况新建和升级改造自然保护地内的巡护道路，另外对建设要求迫切的自然公园开展小规模巡护道路建设，视需要建设巡护码头。

防灾减灾→依据火险防范需求，建设防火瞭望塔或火情监控系统，在防火需求较高的自然保护地内设防火营房；在五华县水土流失严重区域的保护地内设立水土流失监测站（点）。

生物防控救护→对以野生动物为主要保护对象的自然保护地建设疫源疫病监

测站（点）；在有害生物高发的自然保护地建设有害生物监测点，在雁鸣湖国家森林公园建设梅州市野生动物救护中心。

检疫防治点：在人为活动频繁、外来物种入侵高危区设立入侵物种监测点。

宣教场馆→在7个省级自然保护区、5个国家级自然公园、三河湿地公园、五指石地质公园建设宣教场馆；根据保护地实际情况建设公众教育线路。

6.4 加强自然生态保护修复

6.4.1 推进自然保护区外围保护地带建设

《自然保护区条例》明确，“原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时，可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。”原国家环境保护总局在《关于涉及自然保护区的开发建设项目环境管理工作有关问题的通知》中提到，在自然保护区外围地带进行的项目建设，不得损害自然保护区内的环境质量和生态功能。

为加强自然保护区生态环境保护，严格控制“贴边”开发建设项目对自然保护区的影响，各县（市区）要结合本辖区内自然保护区实际情况，划定自然保护区外围保护地带，并报批后实施。

6.4.2 受损生态系统和物种生境保护修复

根据梅州市自然保护地空间分布特点，城市周边自然保护地以小面积的南亚热带森林生态系统为主体，受城市发展和人为活动影响较大，生态系统结构功能退化、野生动物栖息地逐渐丧失，需进一步完善和加强城市周边区域自然保护地的生态功能，进行自然保护地生态修复和野生动物的生态恢复，提升城市生态效益，实现人与自然的和谐发展。

对邻近梅州市城区的自然保护地进行生态系统功能和结构进行综合评估，根据评估结果对受破坏严重的区域进行退化生态系统的改造、多样化动物栖息地的营造和修复等。

对分布重点保护陆生野生动物受损栖息地，分布重点保护野生植物和极小种群野生植物的关键生境，以及穿山甲的栖息地，进行保护恢复。根据全国第二次野生动植物调查成果，采用以自然恢复为主、人工促进为辅的方法，开展受损生境修复，对于受损程度较轻的区域，主要依靠自然恢复；对于受损程度严重的区域，主要采取人工生境改造、近地保护等措施，促进生境植被恢复、栖息觅食场所重建。

6.4.3 人工林改造提升

推动中幼林抚育、近成熟林抚育管理，采取疏伐间伐、补种套种等方式对全市自然公园内的人工纯林、残次林、低效林等开展修复改造，以自然保护地外缘、国道省道两侧可视范围内区域针阔混交中幼林、阔叶混交中幼林的抚育和提升以及桉树、松树退化林等的修复和治理为重点，通过种植乡土树种，逐步将受损的人工林生态系统恢复为地带性植被。在严格保护的基础上，运用植物造景的方式，通过营建大面积、集中成片的观花、观果或叶色变化的乡土树种，营造特色鲜明的森林景点，提升自然公园森林景观整体水平。

各自然保护区管理机构根据实际情况编制人工林改造提升方案，对自然保护区一般控制区内确需开展改造提升的松杉桉等人工纯林实施林分改造。

6.4.4 生态廊道建设

按照自然地理单元的完整性和多物种栖息地的综合保护原则，构建生态廊道和生物多样性保护网络，增强自然保护地群中各个保护地斑块之间的连通性，提升生态系统质量和稳定性。

在调查评估物种分布区及种群扩散趋势的基础上，分析全市重要生态节点，开展生态廊道与生物多样性网络建设，探索创新以自然保护地集中区为单位的跨保护地协作保护机制，对分布旗舰种、伞护种

的自然保护地，在自然保护地各斑块之间搭建廊桥、涵管等野生动物通道，加强栖息地的完整性与连通性，扩大野生动植物的生境范围，提高野生动物栖息地质量。以全市为一个整体，以分布有旗舰种、伞护种的自然保护地为源地，开展廊道分析，编制《梅州市生态廊道建设规划》，指导各县（市、区）生态廊道建设。

专栏 4 自然生态保护修复主要项目

推进划定自然保护区外围保护地带→到 2025 年，各县（市区）根据实际，完成辖区内自然保护区外围保护地带的划定。

受损生态系统、生境修复→以五华桂竹园、天柱山、天吊嶂等水土流失严重区域的自然保护地，以及兴宁废弃煤矿区的四望嶂自然保护区等保护地为代表，开展受损生态系统、生境修复工作。

人工林提升改造→对自然公园内的人工纯林开展提升改造工作。自然保护区一般控制区内的松杉桉人工纯林，确需开展提升改造的编制提升改造方案，实施林分改造。

生态廊道建设→到 2025 年，编制《梅州市生态廊道建设规划》，指导各县生态廊道建设。到 2035 年，完成以连通莲花山脉、北部生态屏障和各生态核心为重点的生态廊道网络建设。

6.5 提升自然保护地管理水平

6.5.1 建设空天地一体化监测管理信息平台

自然保护地信息化建设是指在省统一指导下，依托广东省自然保护地监督管理平台，推进自然保护地物种资源、监测、巡护一张图和自然保护地智慧化建设、自然保护地卫星遥感监测，建成集管理、监测、监督、评估、执法为一体的智慧门户。根据《森林和陆生野生动物类型自然保护区资源网格化巡护管理制度》相关技术要求，将梅州市自然保护地按照已有林班、小班数据结合山形地貌，保护站点分布情况划分成网格单元，把人、地、物、事等内容全部纳入其中，明确定格、定点、定人、定责，实施精细化、信息化、动态化管理，建立问

题及时发现、处理协调有序、监督及时有效、责任落实到位的常态化管理机制，结合遥感监测、无人机巡护监测、地面巡护和视频监测等“天、空、地”综合监测手段，实现对自然保护地全覆盖的巡护网络。

自然保护地网格化巡护主要包括日常巡护、稽查巡护、监测巡护三种类型。一是根据网格责任区和巡护管理目标设置固定巡护线路，并设置打卡点。巡护员按照网格化巡护目标、计划定期地沿巡护路线开展日常巡护工作。二是根据突发的违法事件、巡护人员遭围攻人身安全受威胁事件、突发自然灾害和其他重大事项，开展不定期、不定线路的稽查巡护工作。三是按科研监测计划预定的时间、线路，监测生物多样性、自然资源、关键物种和生态环境，开展以采集科研数据和资源管理信息为目的的网格化巡护工作。

市级层面依托省自然保护地监督管理平台，统一建设集管理、监测、监督、评估、执法为一体的全市自然保护地巡护一张图和自然保护地智慧化平台，预留标准化接口。各自然保护地管理机构逐步完善自然保护地的资源一张图和监测一张图建设，完成与市级平台的衔接。提高自然保护地管理决策的信息化支撑水平。

规划期内，根据省的统一要求，规划近期全市自然保护地信息化率应不低于 60%，中远期全市自然保护地信息化率应不低于 90%。

6.5.2 提升科研监测能力

6.5.2.1 重点物种监测

通过对自然保护地内的珍稀濒危野生动植物的监测、掌握自然保护地生态系统的重要参数和动态信息，揭示关键物种、生态群落动态变化规律和生态过程的变化机制，为自然保护地制定更加科学有效的保护管理措施提供科学依据，从而实现自然保护地可持续发展。

结合全省第二次野生动物资源调查、第二次重点保护野生植物资

源调查、第二次湿地资源调查结果，以及各个自然保护区野生动植物资源的分布情况，制定监测方案，选择中华穿山甲、中华鬣羚、鼋、伯乐树、半枫荷等能够从总体上反映梅州市自然保护区保护成效的珍稀濒危的野生动植物进行监测。

各自然保护区在完成综合科考的基础上，根据保护区资源特点，综合管理目标和科研需要，制定监测方案，选择几种珍稀濒危的野生动植物进行监测。所选的物种要能正确反映自然保护区生态系统变化情况。

6.5.2.2 重要栖息地确认

结合全市第二次野生动物资源调查和各个保护区科学考察情况，建立健全自然保护区野生动物重要栖息地确认办法、加大资金投入，组织或者委托有关科研机构对各自然保护区野生动物及其栖息地状况进行调查、监测和评估，内容主要应当包括：野生动物野外分布区域、种群数量及结构；野生动物栖息地的面积、生态状况；野生动物及其栖息地的主要威胁因素；野生动物人工繁育情况等其他需要调查、监测和评估的内容。

6.5.2.3 科研监测队伍建设

(1) 人才引进来与走出去

通过改善现有科研人员的工作、生活条件，以“走出去、引进来”的方式提高现有科研人员的科研水平和业务素质，稳定现有科技队伍。加强对现有技术人员的专业技术培训，把有一定基础、爱岗敬业、发展潜力大的中青年通过在职培训、到科研院校学习深造等途径培养成适合自然保护区建设和管理的专业技术人才。

积极引进本科以上学历和经验丰富的中、高级科研人才，聘请经验丰富的专家、学者到保护区传授经验和推广科研成果，以建立广

泛的科研合作关系。

(2) 与高校、国内科研机构的合作机制

建立科研流动站，为跨区域合作研究提供便利。加强与全省乃至全国高校的合作是提高自然保护地科学研究的重要手段。各保护区地方管理部门及研究机构应积极争取和创造条件，维持并扩展与已有合作高校，如中山大学、华南农业大学等高校的科研合作，进一步加强与中国科学院华南植物园和广东省科学院动物研究所等研究机构的联系，借鉴其最新科研经验和方法，提高保护区科学研究水平。

(3) 继续教育

自然保护地基层专业技术人才缺乏，已成为提高自然保护地管理水平的制约因素，亟待对自然保护地工作者进行培训。所有工作人员每年至少进行一次内部技术培训和教育；自然保护地正式人员每3年至少轮流接受外部培训一次。培训内容包括法律政策、动植物知识、资源管护、执法检查、防火灭火、科研监测、宣传教育、项目建设、资源保护与开发管理、社区共管、3S技术、电脑应用和装备设备使用等。

6.5.2.4 建设自然保护地监测网络

以国家级、省级自然保护地为主，其他自然保护地的科研监测体系建设为补充，建设全市自然保护地科研监测网络。整合现有自然保护地的生态监测、实验站点，根据监测目标，因地制宜地新建一批生态环境监测站点、重点物种观察站和生态系统监测样地、野生动物监测样线（地），充分应用物联网、互联网等技术，对自然保护地的主要保护对象分布范围、数量、生态服务功能和威胁因素等开展长期监测，形成比较完整的自然保护地监测网络。自然保护地内生态、资源、环境等定位监测站（点）的布设，应根据监测、研究的对象、目的及

其技术要求，与各自然保护监测站（点）相一致。按不同的分区，兼顾不同保护地类型，选择数个自然保护地作为重点监测站、点，优化布局。

6.5.3 开展自然保护地专项调查

在基本摸清自然保护地本底资源的基础上，针对保护地内具有重要保护价值的自然生态系统、自然遗迹、自然景观等开展专项调查工作，建立调查档案，为自然保护地的管理、评估提供重要数据基础，有效维护自然生态系统健康稳定发展，提高生态系统服务功能。

全市自然保护地内专项调查工作，自然生态系统方面，重点开展常绿阔叶林森林生态系统专项调查、国家重点保护野生动物专项调查、国家重点保护野生植物专项调查等；自然遗迹方面，重点开展丹霞地质遗迹专项调查和花岗岩地质专项调查；自然景观方面，重点开展以地文、水域和生物景观为主的自然景观专项调查。

6.5.4 推进自然保护地评估考核

制定全市自然保护地评估体系、考核机制，适时引入第三方评估制度，周期性开展市域自然保护地管理和保护成效评估考核工作，以促进自然保护地的基础设施建设、管理能力建设和摸清保护地本底资源等工作，为自然保护地更长远的建设目标奠定管理基础、资料基础、资源基础。

根据省统一制定的全省自然保护地管理与保护成效评估指标体系，或市级层面制定《梅州市自然保护地管理与保护成效评估指标体系》，已自然保护地为单位在全市开展自然保护地管理和保护成效评估工作，每年形成自然保护地管理评估报告，每两年完成一次自然保护地保护成效评估报告。

6.5.5 加强自然保护地执法监督

建立并完善自然保护地人类活动监控系统，重点对自然保护地内的矿产开发、交通建设等活动进行监督检查。严肃查处、取缔自然保护地内各种违法违规活动，追究相关人员的责任。严格控制涉及自然保护地的开发建设活动，严格执行涉及自然保护地建设项目准入条件和生态环境影响评价审批程序，在开展涉及自然保护地的重点项目征用林地，要充分听取自然保护地管理机构的意见，加强对生态保护措施落实情况的监督检查。

根据《广东省人民政府办公厅关于明确生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》、《广东省生态环境厅关于印发广东省生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）的通知》和《广东省林业局关于做好林业行政执法与生态环境保护综合行政执法衔接工作的通知》，市生态环境部门、林业部门及自然保护地管理机构落实相应责任，建立全市自然保护地生态环境破坏案件移交机制，健全各部门联动工作机制，开展联合执法。

专栏 5 提升自然保护地管理水平主要项目

信息化建设→到 2025 年自然保护地信息化率不低于 60%，到 2035 年，自然保护地信息化率不低于 90%。

天空地一体化监测→建设网格化巡护体系。

重点物种监测→在查清市域重点物种分布的基础上，开展穿山甲、鼋等重点物种监测工作。

重要栖息地确认→开展全市重要栖息地调查工作，确认市域重要栖息地的分布地点。

专项调查→开展自然保护地常绿阔叶林森林生态系统、国家重点保护野生动植物、丹霞和花岗岩地貌地质遗迹及自然景观专项调查。

评估考核→建设梅州市自然保护地管理与保护成效评估体系，每年形成自然保护地管理评估报告，每两年完成一次自然保护地保护成效评估报告。

执法监督→建立自然保护地人类活动监控系统，建立自然保护地生态环境破坏案件移交机制，开展联合执法。

6.6 推进自然保护地全民共建共享

6.6.1 落实生态补偿、探索自然资源价值实现

结合梅州市社会经济发展实际，制定自然保护地生态补偿制度、生态环境和生物资源损害补偿标准和补偿办法等，加大财政预算直接拨款的力度，建立分级补偿的体制，提高补助标准。完成自然保护地内生态公益林调整工作，制定全市生态公益林差异化补偿办法，逐步提高自然保护地内生态公益林的补偿水平，逐步拉开自然保护地内外生态公益林补偿标准的差距，提高群众对自然保护地的认同感。

梅州市自然保护地独特的自然和人文资源，成就了自然保护地独特的自然景观和人文景观，对这些资源的科学合理利用，可以提高自然保护地社区居民的收入水平，减少社区居民对自然保护地资源的破坏式开发利用，促进自然保护地与周边社区和谐相处、共同发展。

部分具备条件的国家级、省级、市县级自然保护地，结合自然保护地特点，编制自然保护地资源合理利用发展规划，并创新资源合理利用和管理模式，积极探索资源的管理权和经营权分立模式，对经行政许可的经营性项目，引入竞争谈判机制，建立经营项目授权特许经营制度。

6.6.2 提供生态公益岗位、探索全民保护模式

自然保护地的建设与管理都与当地社区存在密切关系，会使周边社区群众的生活和生产方式受到某些限制，但也在一定程度上对社区经济发展产生积极的影响。鉴于自然保护地周边群众的生产生活对保护区资源有较强的依赖性，在自然保护地发展的同时应促进社区经济发展，提高社区群众的保护自觉性，实现保护地与社区的共同繁荣。把社区纳入自然保护地管理范围，可以妥善处理生物多样性保护和资源合理利用的关系，找到发展社区经济的有效途径，促进自然保护地

与周边社区和谐相处、共同发展。

落实《生态护林员管理办法》的相关要求，建立护林员制度。规划期内全市所有自然保护地落实生态护林员及相关经费。

6.6.3 加强自然教育、实现生态效益全民共享

自然保护地建设是全社会的公益事业，不仅要的自然保护区的管理人员进行宣传教育，而且要向全社会宣传自然保护对人类自身的利益，处理好人与自然的关系，将人类本身置身于自然之中，人与自然和谐相处。参考《广东省林业自然保护区科普宣教系统建设导则（试行）》，在国家级、省级自然保护地范围内，根据主要保护对象、生态区位、现有建设条件等，重点建设2~3个示范科普宣传基地。建设内容主要是：宣教中心（访客中心）布展和配套设施、生态（自然）教育径（园）等室外宣教配套设施、生态（自然）教育活动、网站等。

各自然保护地的宣传教育主要通过标本陈列、图片资料展览、实物展示、宣传标牌、录像与影视片播放、技术培训、讲座、因特网页、野外观测、露营等方式实施。宣传教育体系建设主要包括科研宣教用房、监测设施和保护区信息化建设，推动自然保护区科研水平，促进宣传教育活动的开展。

专栏6 自然保护地全民共建共享主要项目

生态补偿→到2025年，将自然保护地内所有林地全部调整为生态公益林。制定全市自然保护地补偿方案，根据生态区位、资源价值，制定梅州市生态公益林差异化补偿方案。到2025年，在国家级自然保护地及省级自然保护区内试点开展特许经营，到2035年，全市形成完善的自然保护地特许经营制度。

生态岗位→建立生态护林员制度，招聘当地居民为护林员，实现共建共管，到2030年，全市所有自然保护地都有聘用护林员，位于自然保护地内的行政村村委会成立村护林小组。

自然教育→各（市、区）每年在自然保护地内开展不少于1场自然教育活动，全市每年不少于10场自然教育活动，建设神光山国家森林公园、平远龙文自然保护区、长潭自然保护区、雁鸣湖国家森林公园等自然教育基地。

7 “十四五”期间重点建设任务

“十四五”期间，重点开展自然保护地的整合优化、勘界立标、综合科学考察、总体规划修编、确权登记、核心保护区内集体土地资源赎买或地役权获取、基础设施建设、应急减灾、科普宣教等工作，提升资源保护管理能力和公共服务水平。

7.1 整合优化预案落地

自然保护地整合优化是党中央国务院关于生态文明建设的重要决策部署，是“十四五”期间国家林业建设的重要内容。梅州市应将整合优化预案落地作为“十四五”期间的重点工作内容。根据国家和省的安排，根据法律法规的相关规定，将自然保护地整合优化预案的内容，以合法的方式进行确认。

7.2 勘界立标

勘界立标是自然保护地建设的基础性工作，整合优化后自然保护地得到合法确认后，必须及时开展自然保护地勘界立标工作。目前国家已出台《自然保护地勘界技术规范》，省林业局研究制定《广东省自然保护地勘界立标实施细则》和《广东省勘界立标验收管理办法》。根据《广东省自然保护地规划（2021-2035年）》，梅州市应在“十四五”期间完成全部自然保护地勘界立标任务。

7.3 总规修编

由于历史原因，梅州市大多数市县级自然保护地没有总体规划，省级、国家级自然保护地虽已编制总体规划，但多数已过有效期。为加强自然保护地建设管理，梅州市在“十四五”期间应完成全部自然保护地的总体规划编制或修编工作。

7.4 确权登记

根据国家实行的自然资源统一确权登记制度，为贯彻落实党中央、

国务院关于生态文明建设决策部署，建立和实施自然资源统一确权登记制度，推进自然资源确权登记法治化，推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，自然资源部与2019年印发了《自然资源统一确权登记暂行办法》。根据《广东省自然资源厅关于开展省级重点区域自然资源确权登记工作的通知》，梅州市境内没有自然保护地被列入省级重点区域。根据《广东省自然资源统一确权登记总体工作方案》，自然保护地作为独立登记单位，其确权登记工作应作为“十四五”期间的重点工作任务。根据《广东省自然保护地规划（2021-2035年）》，“十四五”期间需完成全部自然保护地确权登记任务。

7.5 科普宣教

科普宣教是实现自然保护地价值的重要方式，也是实现自然保护地共建、共治、共享的重要途径。“十四五”期间，全市重点做好国家级和省级自然保护地的科普宣教，在国家级自然保护地重点推进建设科普宣教馆，在省级自然保护地重点推进建设科普教育径。完成神光山、龙文黄田、长潭、雁鸣湖等自然教育基地建设。

表 7-1 “十四五”期间重点建设自然保护地名单

序号	自然保护地名称	主要建设内容
1	梅州丰溪地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
2	梅州龙文黄田地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
3	梅州七目嶂地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
4	梅州清凉山地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
5	梅州铁山渡田河地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权

序号	自然保护地名称	主要建设内容
6	梅州阴那山地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
7	梅州长潭地方级自然保护区	科考、勘界立标、总规修编、宣教、确权
8	广东南台山国家森林公园	科考、勘界立标、自然教育
9	广东神光山国家森林公园	科考、勘界立标、自然教育
10	广东雁鸣湖国家森林公园	科考、勘界立标、自然教育
11	广东阴那山国家森林公园	科考、勘界立标、自然教育
12	广东镇山国家森林公园	科考、勘界立标、自然教育
13	梅州韩山地方级森林自然公园	科考、勘界立标、基础设施
14	梅州蒲丽顶地方级森林自然公园	科考、勘界立标、基础设施
15	梅州双髻山地方级森林自然公园	科考、勘界立标、基础设施
16	梅州天鹅山地方级森林自然公园	科考、勘界立标、基础设施、自然教育
17	梅州五虎山地方级森林自然公园	科考、勘界立标、基础设施
18	梅州大埔三河地方级湿地自然公园	确权登记、勘界立标
19	梅州兴宁四望嶂地方级自然保护区	勘界立标、资源监测、生态修复
20	梅州五华桂竹园地方级森林自然公园	勘界立标、生态修复
21	梅州五华清水河地方级森林自然公园	勘界立标、生态修复
22	梅州五华天吊嶂地方级森林自然公园	勘界立标、生态修复
23	梅州五华天柱山地方级森林自然公园	勘界立标、生态修复

8 保障措施

8.1 政策保障

认真贯彻落实习近平生态文明思想和“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，大力推进梅州市自然保护地体系建设，把建设梅州市高质量自然保护地体系提上市政府重要的议事日程。

(1) 将自然保护地规划纳入政府总体规划

将自然保护地规划体系、自然保护地各项建设内容纳入各级政府规划和年度财政预算，实行目标管理，加强领导和绩效考核，充分利用生态转移支付资金和各级财政专项资金，加强自然保护地基础设施建设和能力建设。加强部门协调，推进自然保护地体系建设。

(2) 出台自然保护地体系建设配套政策

根据全省自然保护地体系建设的目标任务和梅州市自然保护地规划任务，政府或主管部门可根据实际出台相应配套政策，如自然保护地补偿办法、自然保护地生态公益林差异化补偿办法、自然保护地生态修复工作办法、自然保护地特许经营办法、自然保护地资金保障办法、自然保护地管理机构及人员配备办法、自然保护地人才保障办法等一些列配套政策。通过配套政策的拖进落地，促进梅州市自然保护地体系建设。

8.2 组织领导

(1) 成立自然保护地体系建设领导小组

加强党的组织领导，紧扣习近平生态文明思想，各级党委和政府要增强“四个意识”，严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责，担负起相关自然保护地建设管理的主体责任，建立统筹推进自然保护地体制改革的工作机制，将自然保护地发展和建设管理纳入地方经济社

会发展规划。成立梅州市自然保护地体系建设领导小组，统一领导，统一部署，统筹规划实施。大力推行“一线工作法”，充分发挥地方基层和群众的主体作用。

（2）健全管理机构

梳理现有自然保护地管理机构，根据全省自然保护地整合优化工作的相关安排，完成全市自然保护地机构改革，确保所有国家级和省级自然保护地都有独立的专职管理机构，地方级自然保护地，根据管护面积，按照每个管理机构最小管护面积不小于1万公顷的标准设立自然保护地综合管理机构。各县（市、区）人民政府、编制委员会要落实管理机构、人员编制和人员经费，确保一个自然保护地，一个管理机构，一套人马。

（3）明确责任分工

自然保护地体系建设是一项系统、全面的工作，是《梅州市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》确定的总规划建设内容。各职能部门要明确责任分工，加强工作联动，确保梅州市高质量自然保护地体系建设工作顺利完成。

林业部门承担自然保护地建设的主要职责，如自然保护地整合优化预案的落地，自然保护地生态补偿、自然保护地人才管理等相关办法的起草，生态廊道建设、专项调查等相关规划的编制与实施；市委编办、各县（市区）政府主要负责落实自然保护地管理机构和人员编制，落实自然保护地建设和管护经费等；生态环境部门主要承担自然保护地生态环境保护综合行政执法的相关责任；自然资源部门主要负责自然保护地自然资源资产确权登记工作的组织实施；自然保护地所在乡镇也需承担辖区内相应自然保护地的保护和执法责任。

8.3 资金保障

建立以财政投入为主的多元化资金保障制度，统筹各级财政资金以保障各类自然保护地保护、运行和管理。逐年提高市财政对林业生态效益补偿的标准，不断增加自然保护地建设经费在财政预算支出中的比重。鼓励以市镇财政及企业投入的方式进行自然公园建设，鼓励金融和社会资本出资设立自然保护地基金，对自然保护地建设管理项目提供融资支持。加强资金管理，管好用好各种政府投入资金、项目资金，制定资金管理办法，切实落实管理制度。

以政府投入为引导，进一步调动各方面资金参与林业建设的积极性，开展多渠道筹集资金，吸引和鼓励“三资”投入自然保护地建设，形成多元化投入的新格局，积极争取社会，企事业单位、民间团体对自然保护地建设的投入，采取租赁、拍卖、承包、股份合作和独资、合资等各种形式，形成国有资本、集体资本、私营资本和国外资本共同参与的多元投入机制。积极探索自然保护地特许经营制度，严格落实自然保护地项目准入清单，严格做好自然保护地特许经营监管。保护地管理机构充分利用特许经营收入资金，反补自然保护地建设。

实施灵活的资金使用制度，适当放宽资金使用限制，适当放宽资金使用的过程管理，重点做好资金使用的目标绩效责任考核。以结果为导向，推动自然保护地建设资金的高效利用。

8.4 人才保障

“以人为本”是自然保护地建设的根基，人才是实现自然保护地规划和管理目标、促进自然保护地发展的决定性因素。自然保护地体系建设，要注重引进人才，充分发挥人才的作用，促进各种创新和科研活动。加强内外联合，充分发挥大学院校和科研单位的人才优势，

切实提高自然保护地管理人员、业务人员的技术技能。加强自然保护地建设的人员技能培训，提高自然保护地管理队伍的整体技能水平。

制定配套的人才保障办法，确保技术人才能够“走出去、引进来”。加强自然保护地的交流，进行人才培养。创新人才竞争机制，充分发挥人员的积极积极性。

创新人才选拔选用机制，不拘泥于人员组织制度，采取聘用、雇佣、兼职、志愿者等多种方式的人员选用机制，探索有益于保护事业发展、灵活、高效的人才选用机制。

8.5 技术保障

科学技术是第一生产力。梅州市高质量自然保护地体系建设要重视对科学技术的利用。全市要鼓励各县（市、区）、各自然保护地管理机构对新技术的利用，如空天地一体化监测技术、AI 影像识别技术、AI 物种识别与监测技术、野生动物声纹识别与监测技术、全息影像展示技术、大数据分析技术、实景三维技术等。通过对高新技术的使用，切实推进全市高质量自然保护地体系建设。

9 效益分析

9.1 生态效益

通过规划实施，进一步梳理全市自然保护地体系层级关系，规范统一自然保护地工程建设内容，优化全市自然生态保护结构，充分发挥自然保护地调节气候、保持水土、涵养水源等生态功能，稳固生态安全等屏障地位，维护区域国土生态安全。工程建设的开展，不但可以有效保护珍稀濒危保护野生动植物，丰富生物多样性，改善栖息地生态状况，减少威胁因素，形成完善的监测防控网络，促进梅州市野生动植物保护事业的发展，提升全市野生动植物保护管理水平。

9.2 社会效益

规划实施将进一步提升自然保护地的社会形象，为人们开展科学研究、自然知识教育、自然文化体验提供重要基地，为人们提供更广泛认识自然、掌握自然规律、懂得生态环境建设重要性和必要性的平台，同时带动周边社会经济发展，引领周边群众寻找人与自然和谐相处的有效途径。

9.3 经济效益

随着规划实施，自然保护地保护管理机构将更完善，保护管理能力将得到进一步提升，保护地区域生态环境、基础设施和投资环境将得到改善，从而拉动内需，扩大就业，带动生态旅游、通讯、林、农产品贸易等相关产业的发展。规划的实施将生态效益转化为间接产生的经济效益，主要体现在森林的蓄水防洪、保持水土、调节气候、净化空气及水源、保证下游农业稳产高产等。