

九寨沟功能分区存在的问题与对策研究

朱忠福

(九寨沟风景名胜区管理局, 四川九寨沟 623402)

【摘要】九寨沟现有的功能分区中存在规划边界不同、规划分区冲突、生态红线与功能分区关系不清等现实问题,原因在于行业条块分割、各类规划重点不同、依靠的基础数据不统一。需要严格遵守法律法规、用大比例尺地图准确规划、统一各类功能区界等。文章结合实际情况对九寨沟各类分区进行统一制图表达,并建议调整生态红线,加快九寨沟震后恢复,以震后重建总规为统领,多规合一,促进九寨沟景区协调发展。

【关键词】九寨沟功能分区;多规合一;协调发展

【中图分类号】F592.1

【文献标识码】A

【文章编号】1671-4806(2018)02-0035-05

众所周知,九寨沟拥有多个响亮的“头衔”:世界自然遗产地、世界生物圈保护区、国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家5A级旅游景区、国家地质公园。为了与这些称号相对应,成立了九寨沟世界遗产管理局、九寨沟国家级自然保护区管理局、九寨沟风景名胜区管理局、九寨沟国家5A级旅游景区管理局、九寨沟国家地质公园管理局,统称为九寨沟管理局。为了实现各个“头衔”的功能目标,制定了《九寨沟世界自然遗产地保护管理规划》^[1]《四川九寨沟国家级自然保护区总体规划》^[2]《九寨沟风景名胜区总体规划》^[3]《九寨沟旅游区总体规划》^[4]《四川九寨沟国家地质公园规划》^[5]。一个九寨沟有六种称号,成立了五个管理局,制定了五个规划,实行的是一套人马、统一管理的体制。

一、九寨沟功能分区概述

九寨沟有多种称号,对此有不同规划,体现了不同功能与特点,但其基本内容和要求有共性:都需要处理好保护与发展的关系。不同称号肩负的历史使命各有偏重:遗产地强调必须保证遗产的真实性和完整性;生物圈保护区旨在展示和促进人与生物圈之间的平衡关系;自然保护区侧重保护生物多样性与保障生态安全;风景名胜区承担着保护景观与发展经济的双重责任;旅游景区重视“以人为本”的旅游服务环境开发;地质公园关注通过保护地质遗迹资源来促进社会经济发展。由于目标不同,在功能区划上有明显差异。

(一) 九寨沟世界自然遗产地

《九寨沟世界自然遗产地保护管理规划》以《四川九寨沟国家级自然保护区总体规划》和《九寨沟风景名胜区总体规划》保护功能区划为基础,将九寨沟遗产地分为资源严格保护区、资源有限利用区、建设协调区、缓冲区四个区域。资源严格保护区与自然保护区的核心区和缓冲区一致,执行最严格的资源保护措施。资源有限利用区位于自然保护区的实验区内,允许旅游活动。建设协调区包括风景名胜区的三级保护区和自然保护区实验区中的社区部分,可接受较高强度的资源利用。缓冲区指遗

收稿日期:2018-01-11

基金项目:国家国际科技合作项目“九寨沟水资源与生态安全保护关键技术合作研究”(2013DFR90670);四川省旅游业青年专家课题“九寨沟景区旅游生态容量研究”(SCTYETP2017L13)

作者简介:朱忠福(1975—),男,重庆人,高级工程师,中国科学院成都生物研究所博士研究生,研究方向为景区生态容量与可持续发展。

产地外围相关环境地带（600 平方公里），允许一定强度的资源利用。

联合国教科文组织世界遗产中心公布信息将九寨沟世界遗产地划分为遗产地（720 平方公里）与外围保护区（600 平方公里）两部分，分区边界与遗产规划一致。遗产地要保护其遗产价值不受人类活动直接侵蚀；缓冲区要保护遗产价值不因区域外资源开发而受到损害。

（二）九寨沟世界生物圈保护区

世界生物圈保护区和世界遗产地同属联合国教科文组织在世界范围内建立的两大保护系列。九寨沟世界生物圈保护区是 1997 年 12 月 15 日被列入世界生物圈保护区名录的，没有专门成立九寨沟世界生物圈保护区管理局，也就没有专门针对世界生物圈保护区的规划。在《九寨沟世界生物圈保护区》申报材料中，将九寨沟世界生物圈保护区分为核心区、缓冲区、过渡区。核心区 589.1 平方公里，实行严格保护，可以开展影响低的活动。缓冲区 53.8 平方公里，只能进行符合保护目标的活动。过渡区 417.9 平方公里，包括当时的九寨沟镇、塔藏乡、龙康乡，该区允许开展更多活动。

（三）九寨沟国家级自然保护区

九寨沟自然保护区面积 643 平方公里，《九寨沟国家级自然保护区总体规划》将其分为核心区、缓冲区和实验区。核心区 497.8 平方公里，禁止任何单位和个人进入。缓冲区 90.3 平方公里，只准进入从事科学研究观测活动。实验区 54.9 平方公里，可进行从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化繁殖珍稀濒危野生动植物等活动。

1995 年九寨沟自然保护区规划只将九寨沟分为核心区（589.2 平方公里）、实验区（53.8 平方公里）两部分。2000 年对 1995 年的第一次规划进行了功能区划调整，将扎如沟的一部分纳入实验区，增设缓冲区，变为现有的九寨沟自然保护区功能分区。

（四）九寨沟国家级风景名胜区

《九寨沟风景名胜区总体规划》将九寨沟划分为特级、一级、二级、三级保护区以及外围保护地带。其中，特级、一级和二级保护区，即九寨沟国家级自然保护区的范围，是九寨沟风景名胜区的核心景区，面积为 643 平方公里。特级保护区 588 平方公里，范围为自然保护区的核心区和缓冲区，禁止除科学研究以外的一切人为活动。一级保护区 12 平方公里，是自然保护区实验区（55 平方公里）内的景点及景点周围相关环境空间。二级保护区 43 平方公里，是自然保护区实验区内除去一级保护区外的地带。三级保护区 77 平方公里，指漳扎镇作为风景区旅游镇的范围及其相关环境。外围保护地带 600 平方公里，是风景区外围相关环境地带。

（五）九寨沟国家 5A 级旅游景区

《九寨沟旅游区总体规划》将九寨沟旅游区分为三大板块：九寨沟风景名胜区、九寨沟国家森林公园、漳扎镇域，面积约 1200 平方公里。总体功能分区为“1-5-1-2”的形体结构，即一个旅游城镇、五个核心景区、一个配套景区、两条主线。

一个旅游城镇指漳扎国际旅游镇，主要开展综合接待服务管理、休闲度假、藏民俗风情体验活动。五个核心景区为：树正景区，开展高山湖泊奇景观光项目；诺日朗景区，开展高山瀑群奇景观光项目；剑岩景区，开展高山原始森林观光项目；长海景区，开展高山湖泊奇景观光项目；扎如景区，开展自然生态旅游及原生态藏文化体验。一个配套景区指九寨天堂景区，包括九寨天堂、甲蕃古城，功能为召开会议、开展休闲度假活动。两条主线为：九寨天堂景区→树正景区→诺日朗景区→剑岩景区→长海景区（往返）；九寨天堂景区→扎如景区（往返）。

（六）九寨沟国家地质公园

《四川九寨沟国家地质公园规划》将九寨沟总体布局为“一带三线四区”，面积 729.6 平方公里。一带：漳扎镇国际旅游镇，面积 74.87 平方公里，为公园核心地质遗迹分布区的外围区域，主要执行游客服务、科普教育、门区功能。三线：即三条旅游主线，九寨沟口→诺日朗；诺日朗→原始森林；诺日朗→长海。四区：即树正、日则、长海、扎如四个景区，总面积 654.73 平方公里。

将九寨沟国家地质公园划分为九个不同的功能区域。（1）门区：公园门口，其面积为 0.04 平方公里；（2）公园管理区：设在九寨沟口，面积为 0.45 平方公里；（3）科普教育区：设立在九寨沟口广场，面积为 0.06 平方公里；（4）游客服务区：共五个，面积为 12.35 平方公里；（5）游览区：沟口至长海原始森林，外加扎如生态游览区，面积为 45.46 平方公里；（6）地质遗迹保护区：分为特级、一级、二级和三级保护区，总面积约 117.54 平方公里；（7）自然生态区：面积约 532.20 平方公里；（8）人文景观区：共两个，面积 1.66 平方公里；（9）原有居民点保留区：面积为 19.84 平方公里，包括荷叶、亚纳、盘亚、尖盘、隆康、丹布、热西、则查洼、树正、丛亚、彭布等居民点。

二、不同类别分区存在的问题

（一）各类规划边界不同

九寨沟世界自然遗产地是以九寨沟风景名胜区的名义申报的，所以九寨沟遗产地与风景名胜区的边界完全一致，面积为 720 平方公里，另有外围保护地带 600 平方公里。除此之外，其他类别皆不相同。九寨沟国家地质公园总面积 729.6 平方公里；九寨沟旅游区总面积约 1200 平方公里；九寨沟国家级自然保护区总面积 643 平方公里；九寨沟世界生物圈保护区总面积 1060.9 平方公里；同一地域，名称不同，面积不同，边界范围也不相同。九寨沟管理局实际上只管理 643 平方公里的自然保护区范围，其他区域属于九寨沟县漳扎镇管辖。

（二）各类规划分区有矛盾

各类主题规划在分区或功能上有明显矛盾。一是风景名胜区一、二级保护区与自然保护区实验区相对应，前者的保护区注重的是在风景资源开发的同时强调保护，而后者实验区注重的是在自然资源保护的同时鼓励开发。二是扎如沟纳久坡位于自然保护区核心区，禁止任何单位和个人进入，而风景名胜区却在此规划了三级公路、停车场、服务部等旅游设施建设。三是风景名胜区近期规划中设计了转山路、裕蕊海、黑海等位于自然保护区核心区的扎如沟生态旅游线路，与自然保护区核心区禁止开发的规定相冲突。四是风景名胜区总规将红海、黑海、裕蕊海纳入其范围，指出其核心景区范围即国家级自然保护区范围（面积 643 平方公里），而实际上九寨沟国家级自然保护区是不包括红海、黑海和裕蕊海的，这样就使风景名胜区核心景区 643 平方公里的范围无法与自然保护区范围相重叠。五是国家地质公园规划中，将红海、裕蕊海、黑海纳入范围，但在规划图中却将黑海拒之门外；日则保护站泉群等属地质公园特级保护点，禁止除科学研究和生态环境保护治理工程外的一切人为活动，但却位于自然保护区实验区的旅游活动带。

（三）既有的生态红线区与功能分区关系不清

生态红线是指为维护国家或区域生态安全和可持续发展，据生态系统完整性和连通性的保护需求划定的需实施特殊保护的区域。生态保护红线实施分类管控，按照保护和管理的严格程度，将生态保护红线区划分为一类管控区和二类管控区。自然保护区与生态红线的关系密切，国家级自然保护区被划入生态保护红线。一类管控区包括国家级自然保护区的核心区和缓冲区，禁止任何形式的开发建设活动，必要的科学研究、生态保护活动必须依法进行审批。未纳入一类管控区的生态保护红线区为二类管控区，二类管控区实行负面清单管理制度，根据红线区主导生态功能维护需求，由相关部门依法制定负面清单并组织实施。

在此，自然保护区实验区在生态红线中的定位十分模糊。

（四）部分功能分区边界有争议

九寨沟世界自然遗产地与风景名胜区的功能区划边界是高度吻合的，但外围保护区在规划地图中的实际量测值只有 460 平方公里，与规划文字所述的 600 平方公里外围保护地带相左。

1997 年九寨沟世界生物圈保护区核心区面积为 589.1 平方公里，与自然保护区核心区及缓冲区面积之和 588.1 平方公里相当；生物圈保护区缓冲区面积 53.8 平方公里，与自然保护区实验区 54.9 平方公里相当；但生物圈保护区过渡区面积 417.9 平方公里具体边界不明。在历史资料中没有找到与九寨沟世界生物圈保护区申报文字相一致的功能区划图，权威历史地图也未对位于九寨沟镇、塔藏乡、龙康乡的九寨沟生物圈保护区过渡区进行过制图表达。从 1984 年起，九寨沟县行政区划进行了几次范围与边界的调整。1989 年，省政府批准建立九寨沟镇，将塔藏乡的漳扎村、彭丰村，隆康乡的扎如村、荷叶村、树正村划归九寨沟镇管辖。1992 年，又将塔藏乡、隆康乡的所有村划归九寨沟镇管辖。1998 年，九寨沟镇更名为漳扎镇。因九寨沟世界生物圈保护区申报时处于特定的历史时期，材料中并没有明确给出相应功能分区图，仅能根据相关线索推测当时九寨沟世界生物圈保护区功能分区。

三、问题产生的原因分析

（一）各类规划目标重点不同

当前各类规划在行政上分属不同的职能部门，各部门在行政职责与关注重点上的差异，导致各类规划在规划目标上各不相同。各类别规划主题都非常突出，都是围绕自己将要实现的目标进行功能分区。九寨沟牌子多，规划数量也多，各种规划内容交叉重复、基础口径不一致，常常出现衔接协调机制不顺畅等问题，最终导致某些规划实施效率低下，徒有其名。

（二）规划依靠的基础数据不统一

由于各规划单位编制规划时主要采用本部门或本系统的各类基础数据，使用的是不同的软件、不同的底图、不同的地理空间坐标体系，在数据采集、存储格式、数据统计及处理方式等方面存在较大的差异；甚至在做同类总体规划时，使用的是不同的团队，或者是因时间跨度大，新、旧规划者之间缺乏有效衔接，导致各类规划的基础数据不具备可比性、可能在同片地理空间的功能定位与管制要求上出现矛盾。

（三）行业条块分割，利益需求不同

每个行业都有独自的运作规则，每个部门都有自己的切身利益，由于市场竞争的需要，许多核心资料不能充分共享。规划单位作为规划成果的持有者，往往是各类成果的集大成者。规划者在规划前想方设法收集各种资料，但往往收效甚微，他们只好根据已有调研情况与有限资料进行规划作业，某些成果出来后令人困惑。这种规划实施主体部门利益的阻隔，导致部分项目工作协调难、建设落地难。

（四）功能分区名称不统一

如前文中提到的，九寨沟世界自然遗产地分四个区（严格保护区、有限利用区、建设协调区、缓冲区），世界生物圈保护区分三个区（核心区、缓冲区、过渡区），国家级自然保护区分三个区（核心区、缓冲区、实验区），国家风景名胜区分五个区（特级保护区、一二三级保护区、外围保护地带），国家 5A 级旅游景区分为“1-5-1-2”形体结构（一旅游镇、五核心景区、一配套

景区、两主游线），国家地质公园分为九个区（门区、管理区、科普区、服务区、游览区、地质遗迹保护区、生态区、人文景观区、原居民点保留区）。很显然，分区名类太多，名称不统一，没有相互联系，难以统筹协调。

四、思考与建议

（一）九寨沟世界自然遗产地功能区划应严格遵循《四川省世界遗产保护条例》

2016年3月1日起施行的《四川省世界遗产保护条例》[6]将世界遗产保护范围分为核心保护区、保护区、缓冲区。九寨沟世界遗产规划中的大类功能分区并未严格按照《四川省世界遗产保护条例》要求来划分，而是根据遗产地功能特点作了非常细致的分区。既然九寨沟世界自然遗产地是以九寨沟风景名胜区为主体申报的，世界遗产规划界线就应当与风景名胜区规划高度一致。由此建议：风景名胜区的特级保护区与世界遗产地的核心保护区一致；风景名胜区的一级、二级、三级保护区，在世界遗产功能区划中统称保护区；风景名胜区的外围保护地带与世界遗产地缓冲区保持一致。

（二）小比例尺规划定性，大比例尺规划定界

九寨沟以前的各类总规，几乎都是在小比例尺地形图上勾绘的，要非常准确地定出实际界线非常困难。九寨沟近年来发展迅速，对精细化管理的要求日益迫切，主要体现在对大比例尺地形图的需求上。地形图是九寨沟空间位置管理的基础，是一切规划设计、保护与发展项目的工作底图，其重要性不言而喻。小比例尺地形图上作出的规划空间位置较为粗略，适用于大范围、大区域的宏观布局，虽有大致量化，但更趋向于定性描述；而大比例尺地形图能更精细地反映地势高低起伏的变化，准确确定界线，并能给各项保护与管理工作提供更满足实际需求的空间位置信息。

（三）调整生态红线，实现震后恢复提升

四川省生态保护红线规划中，九寨沟国家级自然保护区属岷山生物多样性保护水源涵养区，其核心区和缓冲区是生态红线区，禁止任何形式的开发建设活动，必要的科学研究、生态保护活动必须依法进行审批。国家级自然保护区实验区不得建设污染环境、破坏资源或景观的生产设施，但应当明确指出实验区在生态红线区之外。其实，生态保护红线内的自然保护区、风景名胜区、世界遗产地、地质公园等依法设立各类保护区域，实际上是按照现有法律法规进行管理的。自然保护区功能区划十分严格，要调整相应的生态红线很困难，但从震后生态恢复重建与提升发展的角度，建议将原生态红线区内与自然保护区实验区接壤的部分呈点、线、条状分布的斑块调出生态红线区：一是扎依扎嘎转山路；二是主景区内2017年8月8日地震后严重受损、难以自然恢复、需要工程措施修复与保护的林斑；三是长草坪至黑海、原始森林至长海、曲那俄沟、藏马龙里沟、丹祖沟等需要护林防火巡山通道的条状地带（见图1）。

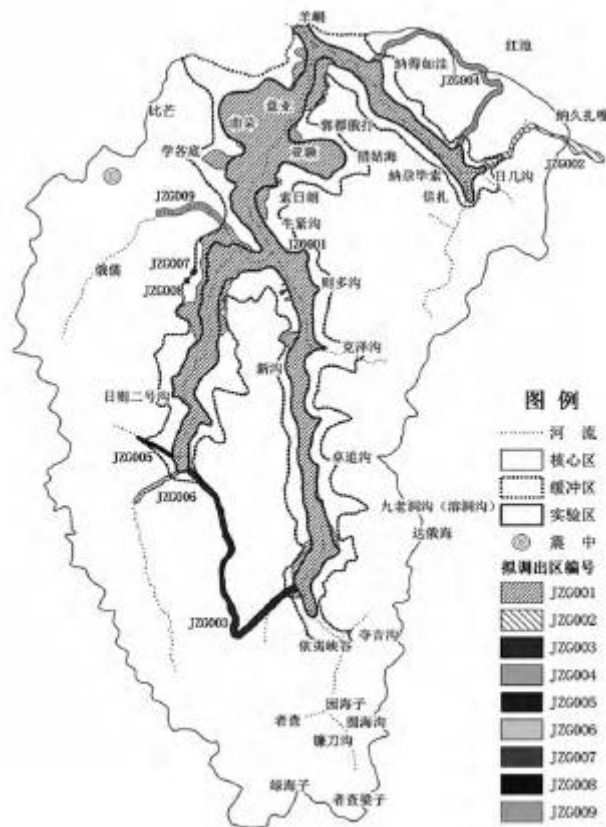


图 1 九寨沟保护区拟调出生态红线区域示意图

（四）以震后重建总规为统领，多规合一，协调发展

2014 年 12 月中央经济工作会议明确要加快规划体制改革，健全空间规划体系，积极推进市县多规合一。九寨沟风景名胜区面积 720 平方公里，国家地质公园面积 729.6 平方公里，它们在保护与发展的内容上没有本质区别，土地范围几乎一致，应将具体边界合二为一。九寨沟国家级自然保护区面积 643 平方公里，加上漳扎镇核心旅游区 77 平方公里，正好等于风景名胜区的 720 平方公里。经测算，如果将漳扎镇其他区域纳入进来，刚好能解决 600 平方公里外围保护地带落地的问题。九寨沟世界生物圈保护区核心区为自然保护区核心区与缓冲区之和，生物圈缓冲区与自然保护区实验区相同，应调整生物圈过渡区使其与风景区外围保护地带一致。

建议借九寨沟震后恢复重建之机，以 600 平方公里外围保护区（即外围保护地带）能落地的九寨沟风景名胜区功能分区（见图 2）为蓝本，将所有类别的保护地统一修编、统一规划，共享边界，统筹管理，解决现有功能区划中存在的问题。

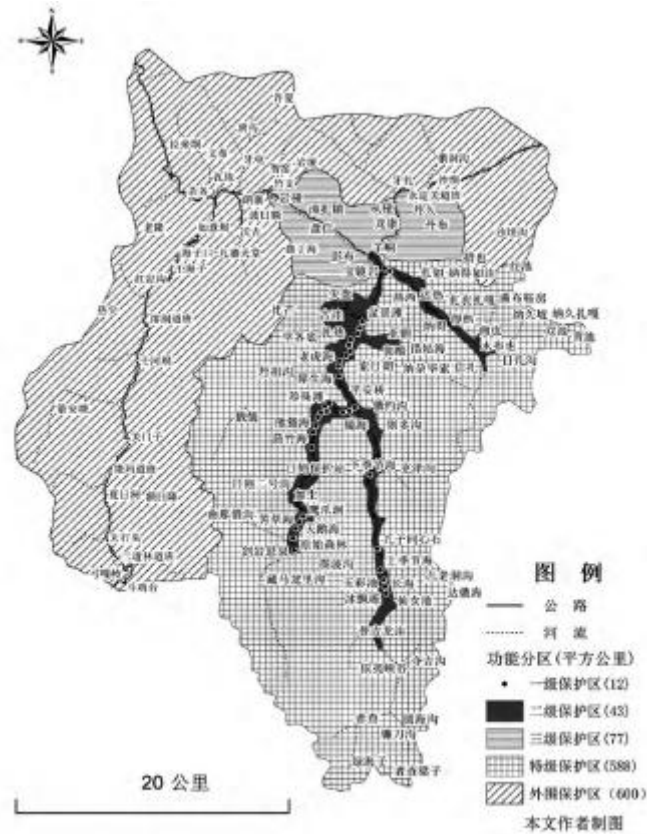


图2 九寨沟风景名胜区功能分区

参考文献:

- [1]北京清华城市规划设计研究院. 九寨沟世界自然遗产地保护管理规划[A]. 2011.
- [2]四川省林业勘查设计研究院. 四川九寨沟国家级自然保护区总体规划[A]. 2005.
- [3]四川省城乡规划设计研究院. 九寨沟风景名胜区总体规划[A]. 2005.
- [4]四川旅游规划设计研究院. 九寨沟旅游区总体规划[A]. 2005.
- [5]四川省地质公园与地质遗迹调查评价中心. 四川九寨沟国家地质公园规划[A]. 2011.
- [6]四川省十二届人大常委会. 四川省世界遗产保护条例[A]. 2016-03-01.