

拟撤销羲皇故都风景名胜区自然保护地 评估报告

二零二六年五月

目录

前言	4
一、 羲皇故都风景名胜区自然保护地概况	5
(一) 基本信息	5
(二) 范围与权属	5
(三) 核心保护对象	5
(四) 功能分区	6
(五) 管理现状	6
二、 自然保护地整合优化调整情况	7
(一) 2023 年整合优化方案	7
(二) 2025 年进一步整合优化方案	7
三、 评估原则与依据	8
(一) 评估原则	8
(二) 主要评估依据	8
四、 核心基础问题与制约因素评估	9
(一) 城乡建设受阻，保护与发展矛盾难以调和	9
(二) 土地权属复杂，统一管护困难	9
(三) 无管理体制，无管护能力	9
(四) 生态本底薄弱，保护地生态价值较低	9
五、 综合指标专项评估	10
六、 敏感保护目标与重点事项排查	11
七、 评估结论	12

八、 撤销后生态影响评价	13
(一) 生态本底现状	13
(二) 生态影响结论	13
九、 撤销后后续管控与生态保护措施	14
(一) 实行分类精准管控	14
(二) 严守生态保护底线	14
(三) 规范土地与空间管理	14
(四) 健全应急与安全保障	14
(五) 推动功能平稳转型	15

前言

为深入贯彻落实国家、省、市关于自然保护地整合优化工作部署，规范自然保护地管理，妥善解决历史遗留问题，统筹生态保护、文物保护与城乡发展，周口市淮阳区人民政府组织开展拟撤销羲皇故都风景名胜区自然保护地评估工作。本次评估严格遵循法律法规与技术规范，全面核查资源本底、管理现状、生态影响与保护成效，科学论证撤销必要性与可行性，形成本评估报告。

一、羲皇故都风景名胜区自然保护地概况

（一）基本信息

羲皇故都风景名胜区位于河南省周口市淮阳区境内，地处黄淮平原腹地，为省级风景名胜区。2008年2月经河南省人民政府批复更名，原批复总面积2713公顷；2023年自然保护地整合优化后面积为1814.8公顷。

（二）范围与权属

- 四至范围：北至羲陵后路 — 进步北大街 — 连心路 — 蔡河北岸 — 宛丘路 — 淮商路 — 五谷台保护区界；西至龙都路道路红线西侧；南至南环路道路红线北侧及平粮台古城保护区范围线；东至平粮台古城保护区范围线及东环路道路红线东侧。

- 土地权属：集体土地1207.72公顷，占比66.55%；国有土地607.08公顷，占比33.45%。

- 涉及区域：城关回族镇、大连乡、王店街道等乡镇办涉及的20余个行政村，常住人口约3.2万人。

（三）核心保护对象

1. 太昊伏羲陵庙建筑群：全国重点文物保护单位，“天下第一陵”，明清皇家陵庙规制，文化价值突出。

2. 平粮台古城遗址：全国重点文物保护单位，龙山文化晚期高等级都城遗址，百年百大考古发现。

3. 陈楚故城与历史街区：省级文物保护单位，周代陈国、战国末期楚国都城遗存。

4. 古树名木：区域内古树名木 146 株，其中国家一级 12 株、二级 35 株、三级 99 株，全部登记挂牌保护。

（四）功能分区

依据总体规划划分为九大景区：太昊陵景区、陈楚故城景区、西柳湖景区、弦歌湖景区、南坛湖景区、东关湖景区、农耕文化景区、平粮台民风景区、思陵景区，全域均为一般控制区。

（五）管理现状

- 无专门自然保护地管理机构，无独立事业编制，无行政管理人员，无财政专项管护资金，无林业、生态等专业技术人员进行管护。
- 核心资源分属文物、城管、文旅集团等多个主体单位，多头管理、权责分散。

二、自然保护地整合优化调整情况

（一）2023 年整合优化方案

1. 整合前淮阳区涉及 3 处保护地：羲皇故都风景名胜区、龙湖国家湿地公园、龙湖省级地质公园，因存在大面积重叠，撤销淮阳龙湖省级地质公园。

2. 整合措施：将龙湖国家湿地公园重叠区域、已出让建设用地调出羲皇故都风景名胜区。

3. 整合结果：整合后淮阳保留两处自然保护地：淮阳龙湖国家湿地公园 799.5 公顷、羲皇故都风景名胜区面积调整为 1814.8 公顷，自然保护地之间不再交叉、重叠。

（二）2025 年进一步整合优化方案

按照国家林草局、自然资源部、生态环境部相关文件要求，对淮阳区自然保护地进一步优化：

1. 拟撤销羲皇故都风景名胜区自然保护地，不再纳入自然保护地体系管理。

2. 调整后淮阳区仅保留河南淮阳龙湖国家湿地公园 1 处自然保护地，面积 799.50 公顷。

三、评估原则与依据

（一）评估原则

1. 统筹协调、上位衔接：衔接国土空间规划与三条控制线，统筹生产、生活、生态空间。
2. 保护优先、持续发展：以保护为前提，科学解决保护与发展矛盾。
3. 实事求是、科学论证：立足历史与现实，审慎论证、规范评估。

（二）主要评估依据

1. 法律法规：《风景名胜区条例》《中华人民共和国文物保护法》《古树名木保护条例》等。
2. 政策文件：国家及省自然保护地整合优化、范围调整相关文件。
3. 技术标准：《国家重点风景名胜区审查评分标准》《自然保护地保护成效评估技术规范》等。
4. 规划成果：淮阳区国土空间总体规划、风景名胜区总体规划等。

四、核心基础问题与制约因素评估

（一）城乡建设受阻，保护与发展矛盾难以调和

城镇建成区、村庄宅基地、耕地、建设用地大量嵌入自然保护地，三类用地合计 1778.28 公顷，占比 97.99%。永久基本农田、已出让建设用地、市政设施、村庄密集分布，自然保护地管控要求与民生保障、城乡建设严重冲突，无法通过局部调整解决。

（二）土地权属复杂，统一管护困难

集体土地占比高，分属 20 余个行政村、3.2 万村民；国有土地分属多部门管理；已出让建设用地涉及多个市场主体。边界破碎、交叉嵌套，不具备作为自然保护地进行统一管护基础。

（三）无管理体制，无管护能力

无专门自然保护地管理机构、无编制、无专业人员、无财政专项管护资金、无生态监测体系，执法监管不到位，自然保护地法定职责无法履行。

（四）生态本底薄弱，保护地生态价值较低

区域植被覆盖率仅 6.33%，远低于省级风景名胜区不低于 50% 的标准；无原生森林生态系统，无国家重点保护野生动植物集中分布区，生态服务功能弱。

五、综合指标专项评估

依据《国家重点风景名胜区审查评分标准》，从资源价值、环境质量、管理状况三方面量化评估：

资源价值评估得分 42 分，未达 50 分合格线。

环境质量评估得分 3 分；

管理状况评估得分 2 分。

综合得分：48 分，低于 60 分合格线，不符合省级风景名胜区保留条件。

六、敏感保护目标与重点事项排查

经全面排查核实：

1. 区域内无世界自然遗产、国际 / 国家重要湿地、地质公园核心区等禁止撤销的敏感生态目标。
2. 无中央及省级生态环保督察未整改问题，无重大生态信访与维稳隐患。
3. 文物、古树名木均已纳入法定专项保护体系，有其他部门的专门机构、资金与人员管护，撤销不影响保护成效。
4. 无珍稀濒危野生动植物、无关键生态廊道与重要栖息地。

七、评估结论

经全面、科学、审慎评估，得出以下结论：

1. 羲皇故都风景名胜区资源价值不达标、生态本底薄弱、空间格局破碎、管理体制缺失，已不具备省级自然保护地保留条件。

2. 区域内文物、古树、生态资源均有其它专业保护单位，撤销后保护责任可无缝衔接，不会造成保护缺失。

3. 撤销有利于理顺管理体制、化解保护与发展矛盾、提升文物与生态保护效能，符合自然保护地整合优化政策导向。

综上，建议按法定程序撤销羲皇故都风景名胜区自然保护地。

八、撤销后生态影响评价

（一）生态本底现状

1. 生态用地占比极低，人为活动频率高，干扰极强。
2. 野生动植物均为黄淮平原常见物种，国家重点保护物种极少。
3. 无原生生态系统、无珍稀物种集中分布区，生态代表性不足。

（二）生态影响结论

1. 不改变林地性质与林地保有量，不破坏现有植被与生态格局。
2. 不影响区域生物多样性，不干扰常见野生动植物生存环境。
3. 不占用湿地、不污染水域，不削弱湿地与水域生态功能。
4. 撤销对生态环境无不利影响，生态安全整体可控。

九、撤销后后续管控与生态保护措施

（一）实行分类精准管控

1. 文物资源：太昊陵、平粮台古城、陈楚故城由文物专门机构依法全程管护。

2. 城市公园：伏羲文化公园由城管部门负责绿化、环卫、秩序维护。

3. 文旅园区：南坛湖公园由文旅集团统一运营管理。

4. 生态与古树：自然资源部门负责林地、绿地、146 株古树名木统一监管。

5. 国土空间：自然资源、住建及属地乡镇规范用地与建设管理。

（二）严守生态保护底线

1. 严格保护生态用地规模，不侵占、不缩减、不改变用途。

2. 禁止毁林开垦、破坏植被、违规硬化绿地等行为。

3. 古树名木实行挂牌、建档、专人、定期巡检制度，终身保护。

4. 建设项目依法落实生态防控，降低扰动。

（三）规范土地与空间管理

1. 保障合法用地权益，规范集体土地、建设用地、耕地管理。

2. 衔接国土空间规划，明确生态、城镇、农业空间边界。

3. 梳理土地权属，明晰管控范围，为长效管控提供依据。

（四）健全应急与安全保障

1. 建立多部门应急联动机制，制定文物安全、森林防火、防汛、环境风险等预案。

2. 常态化开展隐患排查，重点时段加密巡查。

3. 完善消防、安防、排水、监测等设施。

（五）推动功能平稳转型

1. 退出自然保护地体系，转型为伏羲文化传承区、重点文物保护区、城市公共休闲区、文旅融合发展区。

2. 严格管控文物周边风貌，优化文旅服务，发展绿色业态。

3. 实现保护传承与城乡发展协同共进。

附表1 羲皇故都风景名胜区自然保护地整合优化后土地利用现状表

序号	一级地类	二级地类	面积	占比
1	湿地	内陆滩涂	2.82	0.155%
2	耕地	水浇地	729.67	40.207%
3	园地	果园	35.96	1.981%
		其他园地	0.27	0.015%
4	林地	灌木林地	1.33	0.073%
		其他林地	48.55	2.675%
		乔木林地	65.01	3.582%
		竹林地	0.07	0.004%
5	草地	其他草地	4.60	0.253%
6	商业服务业用地	商业服务业设施用地	63.82	3.517%
		物流仓储用地	12.97	0.715%
7	工矿用地	工业用地	34.28	1.889%
8	住宅用地	城镇住宅用地	180.10	9.924%
		农村宅基地	240.28	13.240%
9	公共管理与公共服务用地	公用设施用地	0.25	0.014%
		公园与绿地	81.02	4.464%
		广场用地	10.70	0.590%
		机关团体新闻出版用地	10.45	0.576%
		科教文卫用地	24.05	1.325%
10	特殊用地	特殊用地	32.89	1.812%
11	交通运输用地	城镇村道路用地	74.26	4.092%
		公路用地	54.25	2.989%
		交通服务场站用地	7.61	0.419%
		农村道路	13.85	0.763%
		铁路用地	0.44	0.024%
12	水域及水利设施用地	沟渠	13.54	0.746%
		河流水面	17.22	0.949%
		湖泊水面	23.29	1.283%
		坑塘水面	21.41	1.180%
		养殖坑塘	3.49	0.192%
13	其他土地	空闲地	0.84	0.046%
		设施农用地	5.51	0.304%
合计			1814.8	100.00%

数据来源：淮阳区2024年国土三调年度变更数据

附表 2 羲皇故都风景名胜区自然保护地矛盾冲突情况调查表

单位：公顷

序号	自然保护地名称	建成区				自然村				人工林地			耕地			住宅			商服物流		
		面积	核心保护区	一般控制区	总人口	总面积	核心保护区	一般控制区	总人口	总面积	核心保护区	一般控制区	总面积	核心保护区	一般控制区	总面积	核心保护区	一般控制区	总面积	核心保护区	一般控制区
1	羲皇故都风景名胜区	808.33	0	808.33	2.5万	1207.72	0	1207.7	3.2万	114.96	0	114.96	729.67	0	729.67	420.38	0	420.38	111.07	0	111.07

填表人：杨慧敏

审核人：张瑞浩

日期：2026年5月

数据来源：淮阳区自然资源局

附表3 羲皇故都风景名胜区自然保护地景点面积占比表

序号	景点名称	景点占地面积	景点简介	占整个景区比例
1	太昊陵	24 公顷	天下第一陵，全国重点文物保护单位，伏羲文化核心载体，明清皇家陵庙规制，中轴对称、十门相照，为全球华人寻根祭祖圣地。	1.32%
2	独秀园	3.3 公顷	位于太昊陵内，中国唯一以松柏造型艺术为主题的专类园，近 200 种植物造型，为园林艺术瑰宝。	0.18%
3	樱花园	6.7 公顷	景区观赏园区，春季樱花景观突出，以休闲游赏、生态绿化为主要功能。	0.37%
5	弦歌台	2.1 公顷	孔子“陈蔡绝粮、弦歌不衰”历史文化地标，人文纪念与游览核心区。	0.17%
6	平粮台古城遗址	4.5 公顷	全国重点文物保护单位，4600 年龙山文化高等级都城，核心区为古城墙、城内遗址区。	0.25%
7	陈楚故城遗址	45 公顷	省级文物保护单位，为故城夯土城墙、城门遗址及历史街巷片区。	2.48%
合计				4.77%

附表6 羲皇故都风景名胜区自然保护地综合指标评估表

自然保护地名称	保护地类型	保护地级别	面积 (矢量 落界面 积)	资源价值							环境质量			管理状况			
				典型性	稀有性	丰富性	完整性	科学文化 价值	游憩价值	风景名胜 区面积	植被覆盖 率	环境污染 程度	环境 适宜性	机构设 置与人员 配备	边界划定 和土地权 属	基础 工作	管理 条件
淮阳羲皇故都风景名胜区	风景名胜区	省级	1814.8公顷	10	10	7	4	5	5	1	1	1	2	0	0	2	0

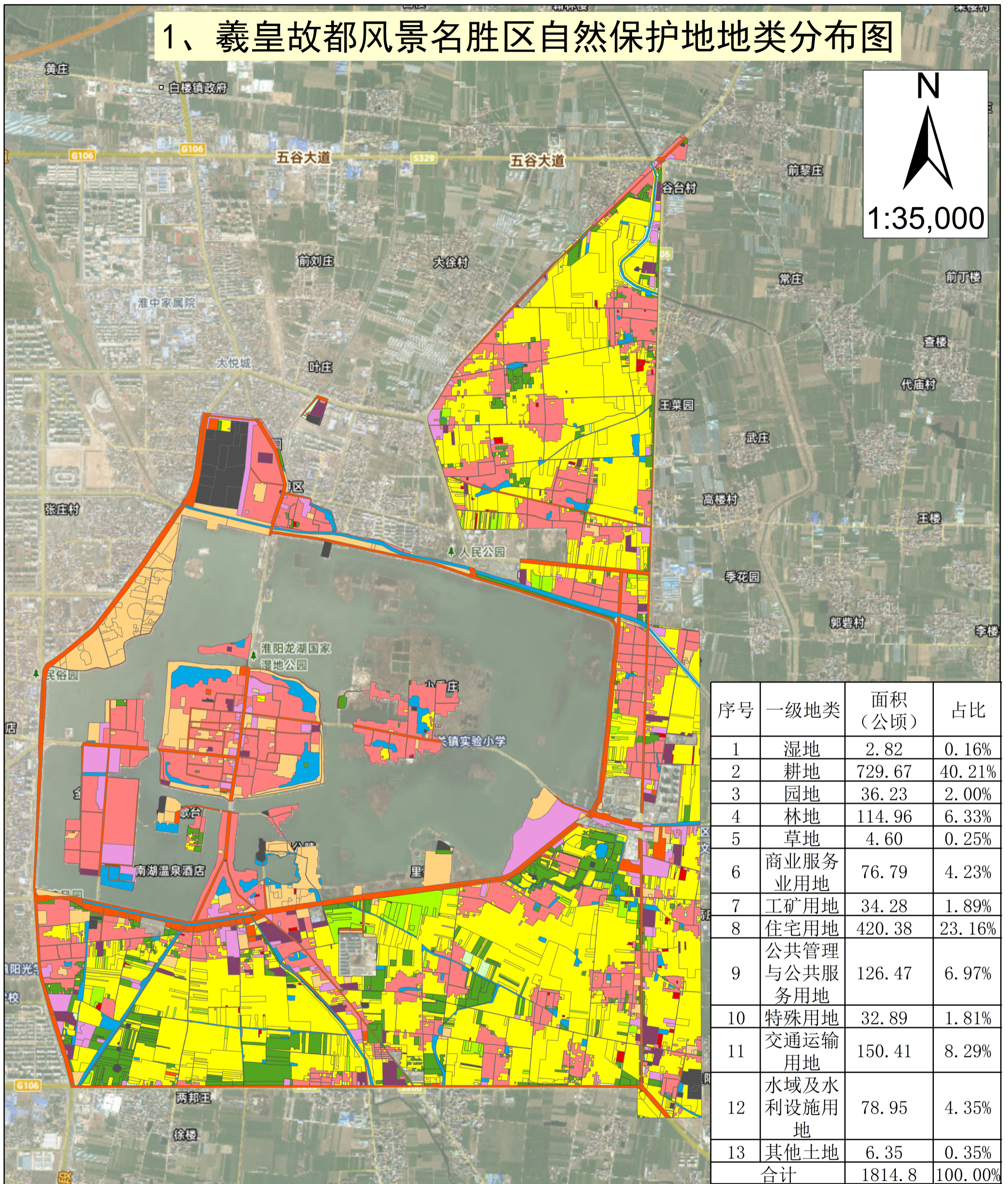
填表人：杨慧敏

审核人：张瑞浩

日期：2026年5月

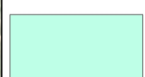




数据来源：淮阳区自然资源局

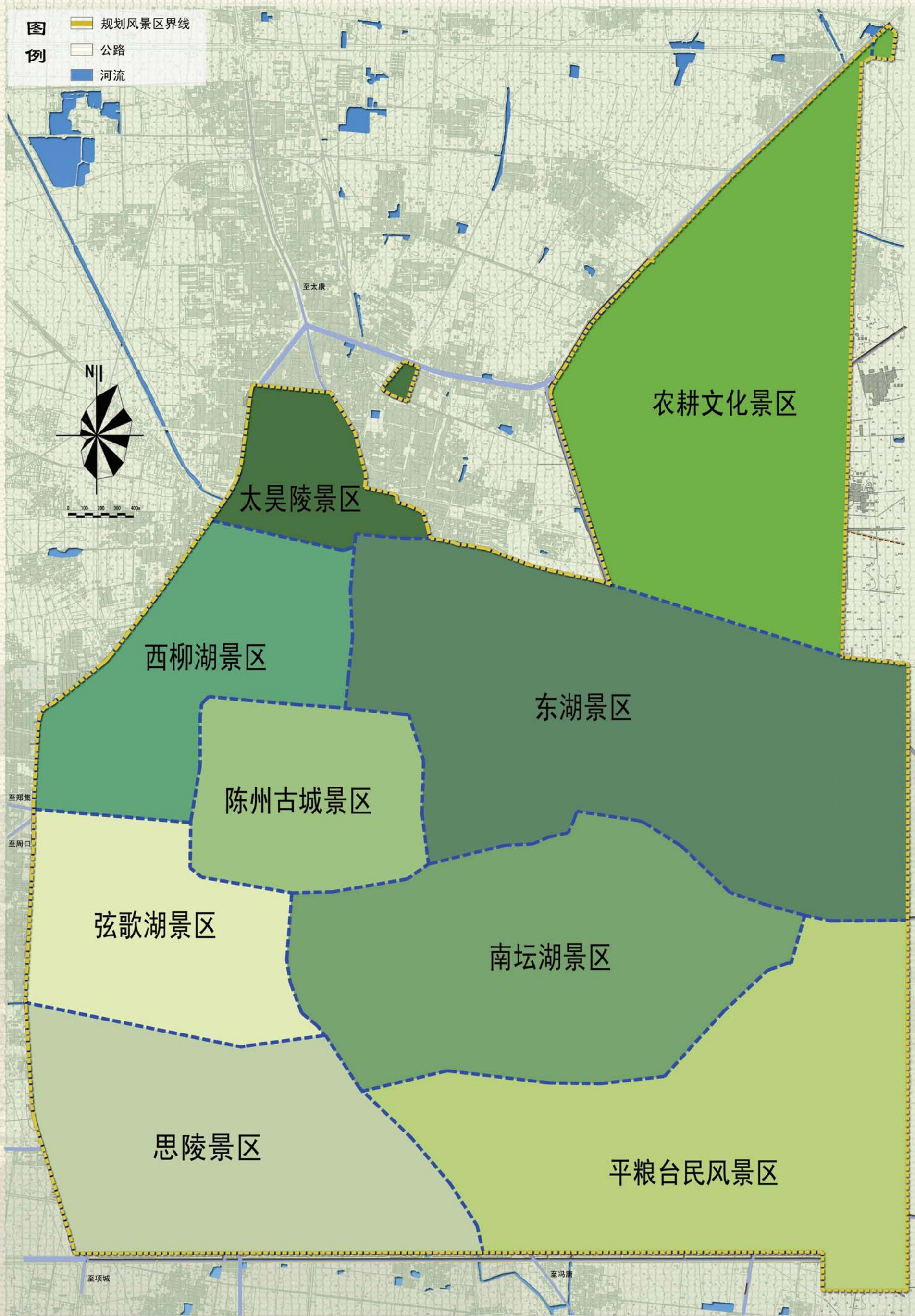
1、羲皇故都风景名胜区自然保护区自然保护地地类分布图



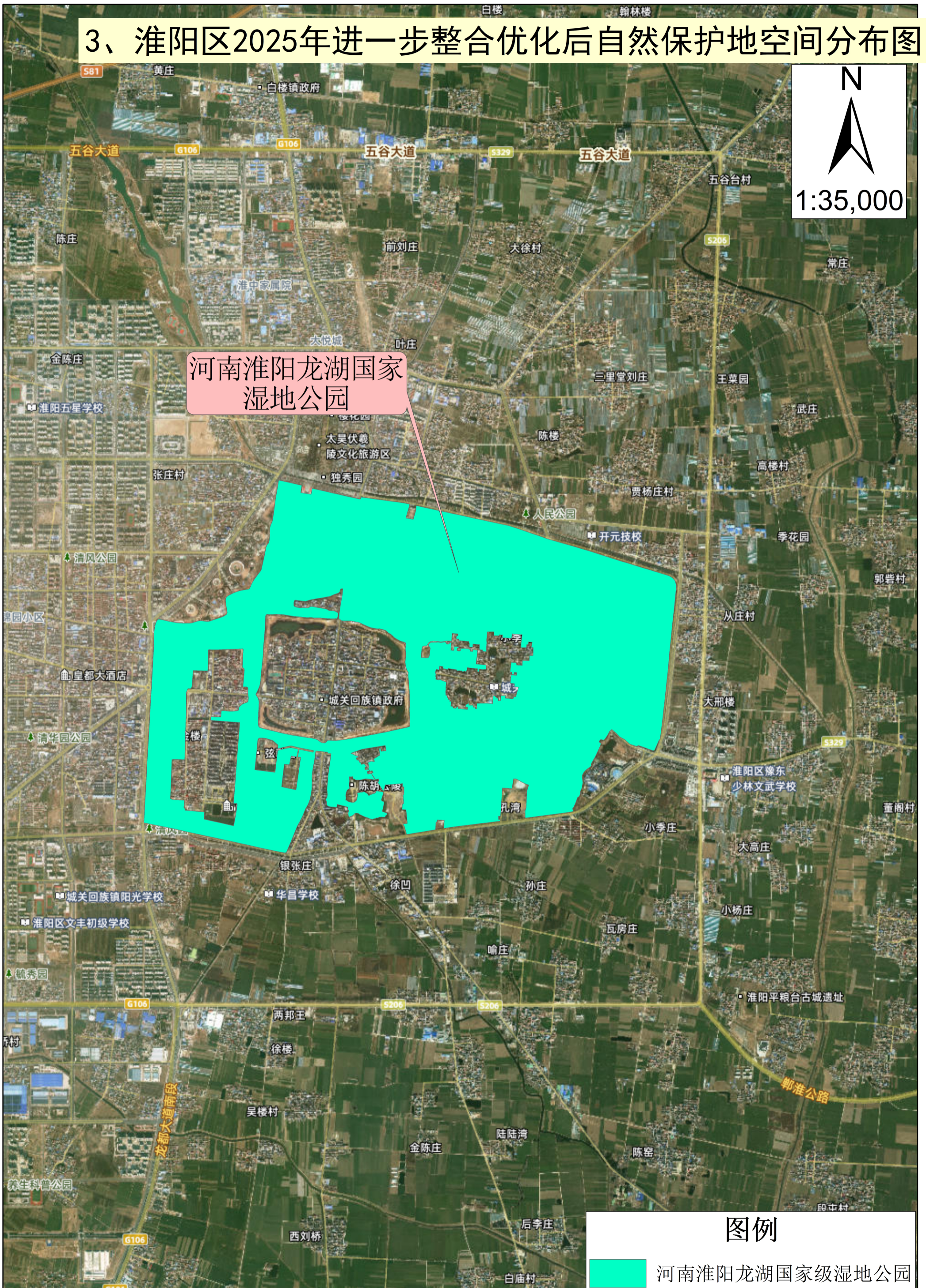
序号	一级地类	面积 (公顷)	占比
1	湿地	2.82	0.16%
2	耕地	729.67	40.21%
3	园地	36.23	2.00%
4	林地	114.96	6.33%
5	草地	4.60	0.25%
6	商业服务业用地	76.79	4.23%
7	工矿用地	34.28	1.89%
8	住宅用地	420.38	23.16%
9	公共管理与公共服务用地	126.47	6.97%
10	特殊用地	32.89	1.81%
11	交通运输用地	150.41	8.29%
12	水域及水利设施用地	78.95	4.35%
13	其他土地	6.35	0.35%
合计		1814.8	100.00%

图例

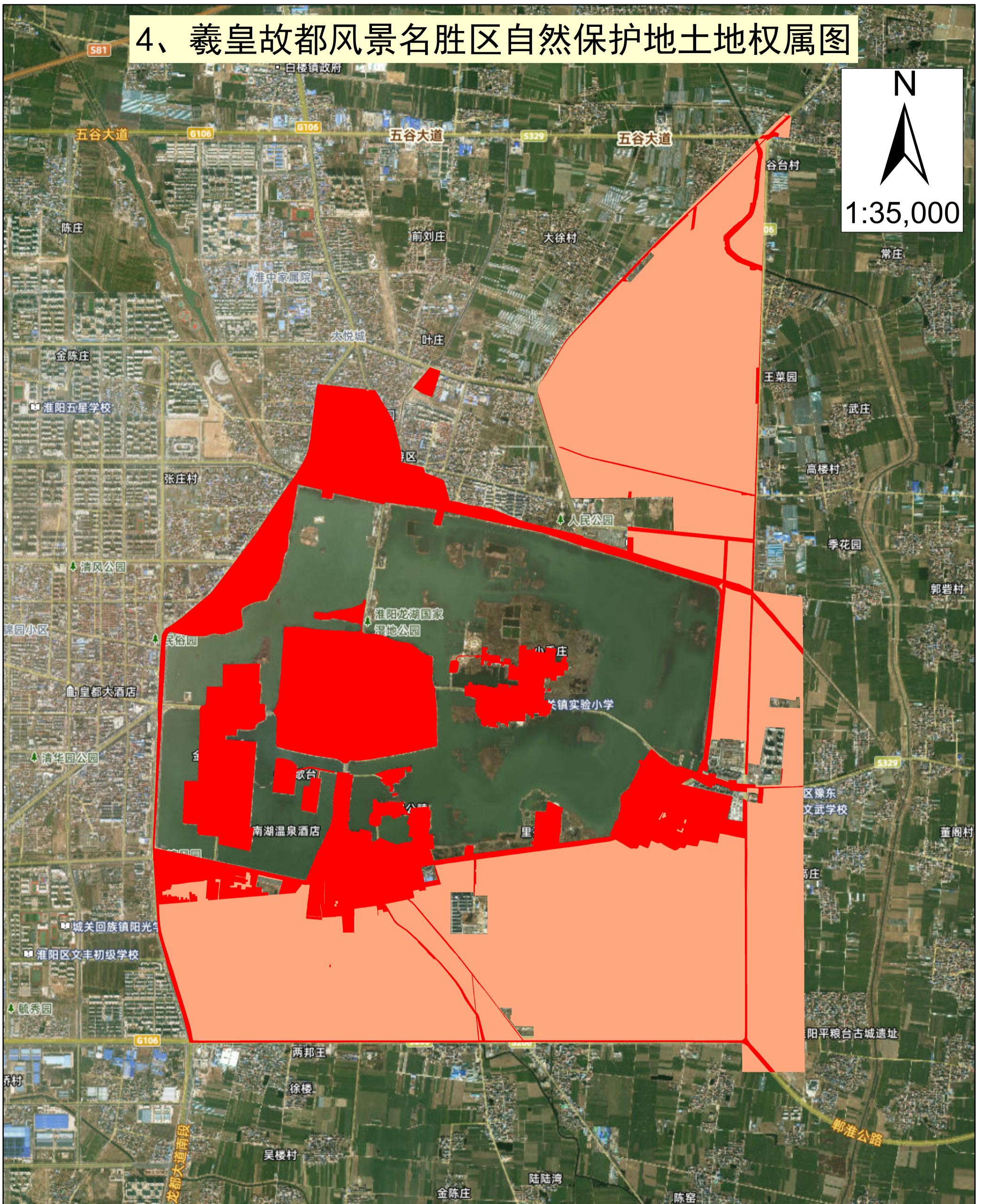
 湿地	 林地	 工矿用地	 特殊用地
 耕地	 草地	 住宅用地	 交通运输用地
 园地	 商业服务业用地	 公共管理与公共服务用地	 水域及水利设施用地
			 其他土地



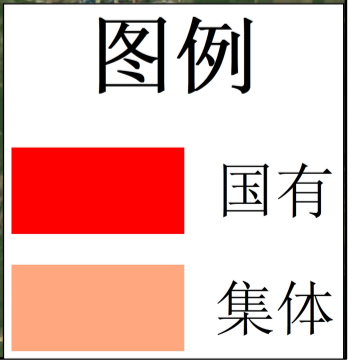
3、淮阳区2025年进一步整合优化后自然保护地空间分布图



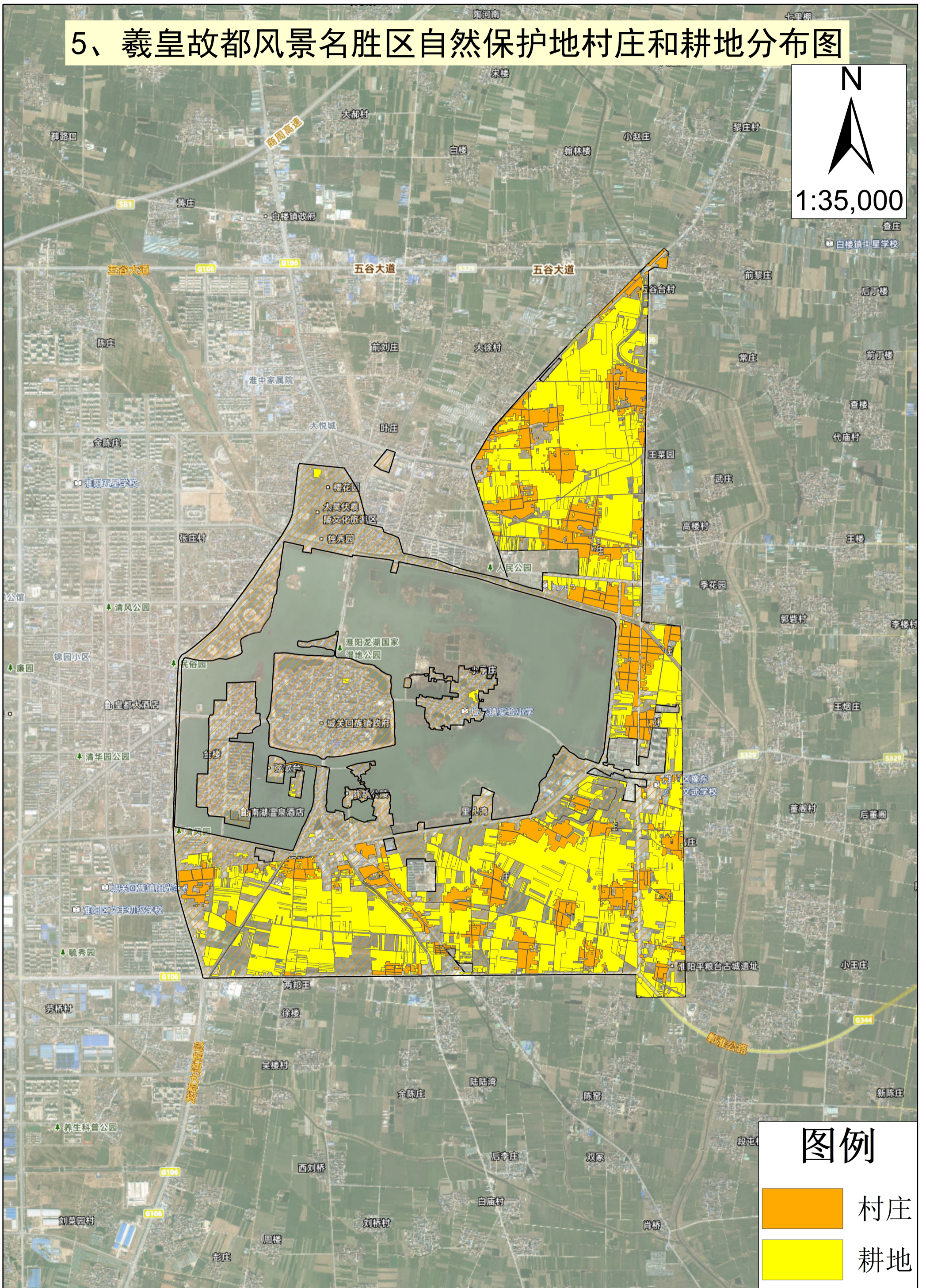
4、羲皇故都风景名胜区自然保护地土地权属图



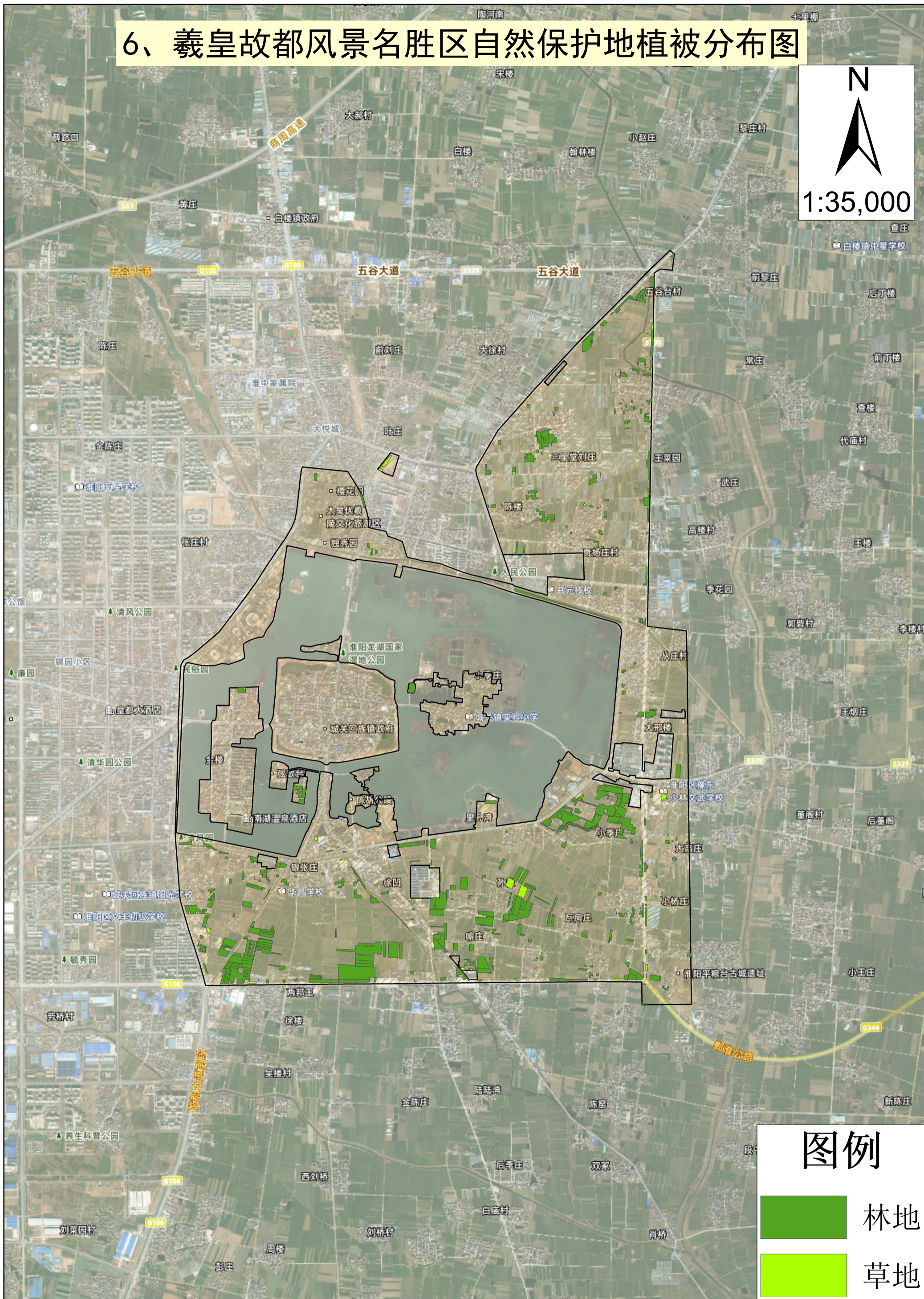
土地权属	面积	占比
国有	607.08	33.45%
集体	1207.72	66.55%
合计	1814.8	100.00%



5、羲皇故都风景名胜区自然保护地村庄和耕地分布图



6、羲皇故都风景名胜区自然保护区植被分布图



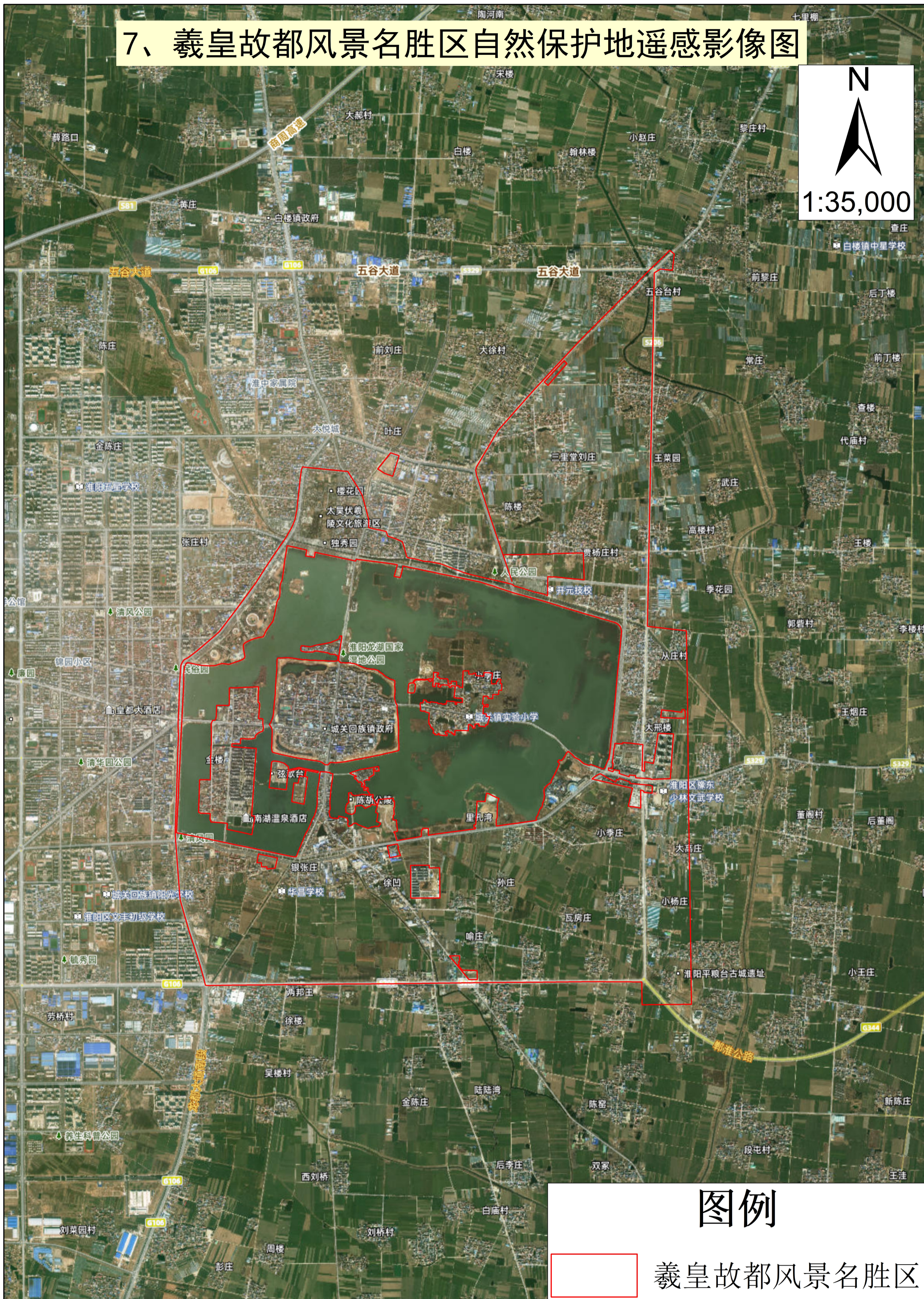
制图人：张瑞浩

审核人：汪清波


编制单位：河南嘉德林业园艺规划设计有限公司

日期：2026年5月

7、羲皇故都风景名胜区自然保护地遥感影像图



图例

 羲皇故都风景名胜区