

浙江省森林公园建设管理现状与发展对策

刘海英

(浙江省国有林场和森林公园保护总站, 浙江 杭州 310020)

摘要: 截止 2016 年底, 浙江省已批建森林公园 269 处, 其中国家级 39 处、省级 80 处、市(县)级 150 处, 总面积近 46 万 hm^2 。近些年浙江省采取加大投资力度、强化监督管理、培育旅游精品等措施, 取得了提升景观资源、促进生态文明、推动经济发展的成效。但是仍然存在如森林公园的审批和监管缺乏法律法规依据、森林公园开发建设缺乏有效规划、森林公园公共基础设施薄弱等问题。提出了推进法制建设、强化行业监管, 规范规划管理、加强顶层设计, 重视资源保护、有序开发利用, 加大稳定投资、增强森林活力, 完善科技支撑、保障人才建设等建议。

关键词: 森林公园; 建设现状; 对策; 浙江省

中图分类号: S759.91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-3776 (2017) 04-0089-06

Current Situation and Countermeasures for Forest Park Administration in Zhejiang Province

LIU Hai-ying

(Zhejiang State Forest Farm and Forest Park Administration, Hangzhou 310020, China)

Abstract: By the end of 2016, 269 forest parks in Zhejiang province were licensed to be established, among them, 39 national ones, 80 provincial and 150 urban ones, with total area of 460,000ha. Measurements have been implemented in recent years like more investment, better administration and higher quality tourism product for better scenic resources, ecological civilization and economic benefit. There are challenges such as laws and regulations for approving and supervising forest park, plan for forest park construction, public infrastructure building. Suggestions were put forwarded such as legal construction, industry supervision, planning management, resources conservation, etc.

Key words: forest park; current situation; countermeasure; Zhejiang

森林公园是指具有一定规模 and 质量的森林风景资源和环境条件, 可以开展森林旅游, 并按法定程序申报批准的森林地域^[1]。森林公园是保护森林风景资源及生物多样性的重要阵地, 是弘扬森林生态文化的重要平台, 是开展森林旅游的重要载体^[2]。

浙江地处中国东南沿海长江三角洲南翼, 东临东海, 南接福建, 西与安徽、江西相连, 北与上海、江苏接壤。全省陆域面积 10.18 万 km^2 , 地形以山地、丘陵为主, 占总面积的 70%, 素有“七山一水两分田”之称。全省林地面积 659.77 万 hm^2 , 其中森林面积 604.99 万 hm^2 , 森林覆盖率 60.91%, 维管束植物共 4 829 种, 百年以上古树及名木 21.84 万株^[3]。森林公园以其得天独厚的地理位置、人与自然协调的完美结合、集中的人文景观和舒适安逸的休息环境独占鳌头。森林公园旅游业的快速发展, 不仅能在一定程度上提高经济效益, 而且可以创造社会效益和生态效益, 在很大程度上促进国家的经济发展和人民生活水平的不断提高^[4]。本文以浙江省森林

公园为例，系统调查、统计分析了森林公园现状，对森林公园建设管理的相关问题进行了研究，以期使森林公园实现可持续发展。

1 建设管理现状

1.1 建设规模

根据浙江省国有林场和森林公园保护总站调查统计，自 1982 年浙江省首个森林公园—天童森林公园成立以来，至 2016 年底，全省已批建森林公园 269 处，其中国家级 39 处、省级 80 处、市（县）级 150 处，总经营面积近 46 万 hm^2 ，占全省林地面积的 6.96%。国家级、省级、市（县）级森林公园经营面积分别为 22.2 万，14.3 万和 9.53 万 hm^2 ，分别占全省林地面积的 3.36%，2.17%和 1.44%。初步形成了包括各种不同类型的森林自然景观在内、并与众多历史遗迹和人文景观及天象等景观相辉映、具有鲜明特色的以国家森林公园为龙头，省级森林公园为骨干，国家、省级和市（县）级森林公园共同协调发展的建设管理和开发利用体系。

119 处省级以上森林公园中，在国有林场基础上建立的有 70 处，其中国家级 30 处、省级 40 处，详见表 1。从表 1 可知，各级森林公园分布在全省 11 个设区市的 72 个县（市、区），其中，杭州市国家森林公园分布最多，有 9 处；温州市森林公园总量达到 124 处，占全省总数的 46.10%。自 2007 年以来，每年举办中国(温州)森林旅游节至今，温州市森林旅游人数从 2007 年的 198 万人次增加到 2016 年的 4 070.95 万人次，增长了 20 多倍；森林旅游总收入也从 2007 年的 1.82 亿元上升到 2016 年的 118.54 亿元，增长了 65 倍^[5]。

表 1 浙江省各级森林公园分布情况
Table 1 Distribution of forest parks in Zhejiang province

地市	国家级/处	省级/处	市县级/处	合计/处	比例/%
杭州	9	12	22	43	15.99
宁波	4	10	11	25	9.29
温州	5	13	106	124	46.10
湖州	2	3	0	5	1.86
嘉兴	1	0	0	1	0.37
绍兴	4	11	11	26	9.67
金华	2	12	0	14	5.20
衢州	5	1	0	6	2.23
舟山	0	2	0	2	0.74
台州	3	9	0	12	4.46
丽水	4	7	0	11	4.09
合计	39	80	150	269	100

1.2 建设措施

1.2.1 加大投资力度 2014 年，浙江省委省政府出台《关于加快推进林业改革发展全面实施五年绿化平原水乡十年建成森林浙江的意见》，明确在浙江省建设一流森林休闲养生区和打造森林生态文明示范区，不断创新森林休闲养生新业态。《浙江省林业发展“十三五”规划》将“森林公园建设”列为浙江省林业重点建设工程-森林休闲养生发展工程四个支撑项目之一，明确了森林公园的建设方向和发展目标。

2011 年以来，浙江省财政厅、浙江省林业厅每年安排专项资金，扶持森林公园景观开发和以森林为依托的森林休闲项目，进一步加强野生动植物资源、自然景观资源和生态环境的保护，完善森林公园的总体功能。2015 年，浙江省财政厅和浙江省林业厅制定了《浙江省林业发展和资源保护专项资金管理办法（试行）》，启动实施以政府投资为主的森林公园提升重大项目，目前已有 4 处森林公园获得专项支持。2011 年以来，先后有中央预算内林业基本建设投资计划项目、国家森林景观与生态文化资源保护项目、国家文化和自然遗产保护利用设施建设项目等一批重大项目落户浙江省各级森林公园，淳安千岛湖、瑞安花岩、安吉竹乡、开化钱江源、松阳卯山、庆元巾子峰等森林公园获得建设资金支持。

1.2.2 强化监督管理 2011 年，浙江省林业厅设立了森林公园管理办公室，切实加强对森林公园管理和建设的领导。2013 年设立了省国有林场和森林公园保护总站，为浙江省森林公园发展又注入了新的活力。强化森林公

园监督检查,严格森林公园审批管理,对于功能无法有效发挥、成效较低的森林公园予以撤销;对因国家和省重点项目建设需要使用森林公园林地的,要求优化设计方案或通过专家论证,严格控制项目建设对森林景观资源的不良影响。2015年,采取省、市、县三级林业主管部门检查及委托第三方开展省级督查的方式,组织开展了首次全省范围的森林公园监督检查,显著增强了各级林业主管部门和森林公园经营管理机构的依法管理与建设的意识,50%以上的国家级森林公园及时启动了规划编制工作。

1.2.3 培育旅游精品 苏孝同提出森林休闲是21世纪的朝阳产业,将森林休闲定义为在森林环境中进行以旅游、观光、休息、娱乐、健身等为主要内容的休闲活动,旨在达到调节身心、陶冶情操的作用和效果^[6]。森林公园是森林休闲非常好的载体,契合人们回归绿色家园的需求^[7]。

(1) 加强宣传教育与人员培训,提升行业服务能力。近年来,浙江省坚持每年举办森林公园主任培训、全省森林公园管理人员、解说员培训班、研讨班,编印基础资料近2万册,让参加人员了解和掌握森林公园建设和管理知识,了解和掌握森林休闲养生的基本理念,研究并宣传森林生态状况、森林健康等级、生物多样性水平等对人类健康的影响。

(2) 开展最美系列评选活动,大力培育旅游亮点。积极开展寻找和评选浙江“最美森林”、“最美古树”、“最美森林古道”、“最美山峰”等评选活动,各森林公园踊跃参与。评选活动获得社会各界的广泛关注,极大地激发了人们走进森林,享受美景的强烈愿望。

(3) 采取“走出去、请进来”市场营销策略,积极推介旅游产品。一方面“引进来”。在浙江省主要客源市场举办森林旅游产品推介活动,先后在温州、杭州、绍兴等市举办了18届(次)“浙江省森林旅游节”,各森林公园积极参与,为培育森林旅游精品打下良好的基础。另一方面“走出去”。积极组织各森林公园参加海南海口、湖北武汉等地的各届“中国森林旅游博览会”,大力推介浙江省森林公园旅游资源。

1.3 建设成效

1.3.1 提升景观资源 森林公园设立后,各地采取有效措施,积极保护风景资源和生物多样性、逐步完善森林公园基础设施建设。据统计,浙江省年投入森林公园建设资金由“十一五”(2006-2010年)期间的年均13.4亿元增加到“十二五”(2011-2015年)年均29.0亿元,其中中央及各级地方财政年均投入由1.2亿元增加至10.4亿元。同时,各地积极开展植树造林和林相改造工作,改善森林景观,提高森林美学观赏价值,森林蓄积量逐年提高,林分结构更加合理,森林景观效果不断优化。“十二五”期间,各国家级森林公园累计投入12 836.79万元,营造林1 809 hm²,林相改造8 879.95 hm²;森林病虫害防治投入2 128.8万元;森林防火建设投入6 064.3万元;用于开展动态监测与栖息地保护、生物多样性监测、重点物种保护、野生种质资源培育等生物多样性保护工程投入2 351.1万元。在浙江省林业厅2014年组织的寻找和评选“浙江最美森林”活动中,评出的50片“浙江最美森林”,其中有建德绿荷塘楠木林、长兴八都畈古银杏长廊、安吉灵峰山古树群、诸暨赵家香榧古树群、天台华顶云锦杜鹃林等27片位于森林公园内。

1.3.2 促进生态文明 森林公园具有空气净化、调节气候、防风减灾、自然防疫等作用,同时各森林公园通过开展体验式户外环境教育活动,大力倡导爱绿植绿护绿意识,动员社会各界关注森林、关注生态、关注文明,为人们了解森林、认识生态、探索自然、提供了良好的场所和条件。在增强生态保护意识,弘扬生态文明,倡导人与自然和谐共处等方面发挥了重要作用。如余杭长乐森林公园开展自然教育、拓展体验、亲子植树等活动,2016年接待18万人次,实现经营总收入1 120万元。

1.3.3 推动经济发展 随着经济社会的快速发展,浙江省的森林生态旅游业得到迅猛发展。森林公园经营是一种综合性的服务行业,可以带动当地商贸、交通、餐饮、住宿等行业的迅速发展,为社会提供大量就业机会。全省119处省级以上森林公园规划范围内共有居民近10万户,人口近30万人。森林公园的建设和森林旅游活动的蓬勃发展,给森林公园内及周边社区的发展带来了极大的商机。森林公园根据各自的资源特色和优势,开展的以观光游览产品为基础,以休闲度假产品为重点,以专项旅游产品为特色的森林生态旅游,既保护了森林资源和生态系统,又实现森林多功能的合理利用,走出了一条变“砍树”为“看树”的林业可持续发展新路径,

引领现代旅游新风尚。据统计,2016 年全省 119 处省级以上森林公园共接待国内外游客 6 422.79 万人次,其中海外游客人数达到 76.74 万人次,森林公园总收入 227.22 亿元,拥有游步道 3527.39 km,车船 4 269 辆(艘),床位 10.47 万张,餐位 28.29 万个,职工和导游总数分别约为 1.87 万人和 0.15 万人,社会从业人员约 7.3 万人。

2 存在的问题

2.1 森林公园审批和监管缺乏法律法规依据

近年来,浙江省森林公园建设和森林旅游发展很快,但目前仍缺乏相应的法律、法规来保护和管理。目前国家层面对森林公园管理仅有原林业部和国家林业局发布的《森林公园管理办法》、《国家级森林公园管理办法》、《国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围或者变更隶属关系审批管理办法》,以技术管理为主,相关行政处罚措施、森林公园管理的组织保障等规定较少或不够明确,法律效力明显不足,无法有效维护森林公园经营管理者 and 旅游经营者的权益,震慑侵害森林公园森林风景资源及生物多样性的行为。

2.2 森林公园开发建设缺乏有效规划

统计资料显示,森林公园与自然保护区、风景名胜区、地质公园等交叉重叠较多。36 处森林公园与 23 处风景名胜区规划范围有重叠,7 处森林公园与 4 处地质公园规划范围有重叠。管理权属不一的现状造成管理无序、发展混乱的局面,不利于资源的保护和统一开发利用,同时也损害到森林公园旅游经营者的权益。“批而不建、建而不管”的现象普遍存在,突出表现为对森林公园总体规划的重要性认识不足。总体规划是指导森林公园开发建设经营的纲领性文件,是行业监督管理的重要依据,编制并落实森林公园总体规划,将有力杜绝森林公园中的乱搭乱建、重复建设和随意开发行为。浙江省级以上森林公园的总体规划编制和实施情况不容乐观,督促各森林公园开展总体规划编制工作任务艰巨。39 处国家级森林公园中,需编制或修编总体规划的国家级森林公园达 13 处,占总数的近三分之一。80 处省级森林公园需编制或修编总体规划的达 51 处。

2.3 森林公园管理体制不完善

由于浙江省森林公园管理缺乏相应的法律法规依据,省级森林公园的审批属于非行政许可审批,导致已批准的 119 处省级以上森林公园中,以事业、企业法人作为建设与经营管理主体的省级以上森林公园仅有 87 处,占 73.11%。另外 32 处省级以上森林公园中,乡镇人民政府作为建设与经营管理主体的有 18 处,占 15.13%;县级林业主管部门作为建设与经营管理主体的有 10 处,占 8.40%;村集体作为建设与经营管理主体的有 4 处,占 3.36%。32 处省级以上森林公园或多或少均存在经营管理机构不健全或不能有效履行管理职责的问题。

基层林业主管部门依法监管森林公园的意识有待增强。《森林公园管理办法》和《国家级森林公园管理办法》均明确指出,县级以上地方人民政府林业主管部门主管本行政区域内的森林公园工作。但浙江省部分县级林业主管部门仍然存在不固定甚至没有森林公园主管科室的情况。

2.4 森林公园公共基础设施薄弱

浙江省森林公园公共基础设施基础比较薄弱、建设不够完善。由于森林公园的公共基础设施如通往景区的公路因建设投资大,限制了很大一部分森林公园的开发建设。浙江省未进行开发建设或开发建设程度较低的省级以上森林公园有 47 处,占全省总数的 39.50%。

浙江省森林公园的建设与森林旅游的发展需要大量的建设资金投入。但存在各级财政投入渠道少,补助资金量有限,地区之间不平衡等现象。如 2015 年普陀山、石埭、杭州西山等 17 处森林公园的投入达 5.71 亿元,占省级以上森林公园全年总投入的 76%。森林公园吸引社会资本面临两难困境。一方面,受到国家政策制约,在国家未出台国有森林、林木和林地使用权流转的具体办法之前不得审批流转国有林场森林资源。另一方面,通过政府招拍挂出让土地方式的招商引资项目,存在损害森林公园公益属性和公众利益的风险。

2.5 森林风景资源保护亟待加强

近几年来,随着浙江省经济社会的快速发展,森林风景资源也面临严峻的威胁,特别是风景名胜区的森林风景资源。一些地方在对森林风景资源的开发利用中,缺乏统一规划和管理,乱批滥建工程设施甚至擅自改变

林地用途，旅游开发活动无序；有的片面追求短期经济利益，忽视森林风景资源和生态环境保护，肆意毁坏自然景观或滥伐林木，森林旅游开发“城市化”倾向严重。

3 对策建议

3.1 推进法制建设，强化行业监管

推动浙江省森林公园管理条例尽早出台，逐步建立起森林风景资源保护和森林公园建设管理的法律法规体系和严格的执法监管体系，把森林风景资源保护和森林公园建设纳入法制化管理的轨道，做到依法保护、依法建设和依法管理。

制定省级森林公园命名、变更、撤销、总体规划审批规范，明确办理程序和要求，探索建立监督检查常态化机制和日常信息报告制度，初步建立事中事后监管制度。开展全省森林风景资源普查和评价，完善全省森林风景资源和森林公园基础数据库建设。

3.2 规范规划管理，加强顶层设计

认真编制和严格执行森林公园总体规划。坚持“先规划后建设、没有规划不能建设”的原则，认真做好森林公园建设总体规划的编制工作。大力提倡“以人为本、重在自然、贵在和谐、精在特色”的森林公园建设理念，坚持以保护自然景观为主的建设方向，严禁不符合主体功能定位的开发活动，确保森林公园各类自然景观独特风貌的原生态和完整性，不断提升总体规划编制质量。

根据《浙江省主体功能区规划》，在对各类森林风景资源进行全面调查的基础上，合理调整森林资源主导功能利用布局，把森林植被良好、自然和人文景观资源集中、生态区位重要的森林区域，纳入森林公园规划建设管理的范围，加强资源保护，开展生态旅游和生态文化教育，不断扩大对公众开放的森林空间。

3.3 重视资源保护，有序开发利用

进一步强化并切实履行对各类森林风景资源保护管理的职责，把保护性利用作为森林公园行业管理的基本理念，坚持保护第一、合理利用的基本方针，并将其贯穿到相关法规、规章、政策和标准体系中去。杜绝各种重开发、轻保护，重眼前、轻长远的开发建设行为。

探索国有森林风景资源开发利用的有偿使用制度，维护森林风景资源资产所有者和使用者的合法权益。坚决制止各种以招商引资为名，低价甚至无偿出让、转让国有森林风景资源经营权的行为；严格控制森林公园经营权整体转让，防止国有森林风景资源被投机商独家垄断并造成国有资产严重流失；禁止将森林公园建设的社会管理职能纳入市场流转，切实维护国家权益。

3.4 加大稳定投资，增强森林活力

积极争取各级财政加大对森林公园各类公益性基础设施建设的财政性资金投入，在统一规划、统一管理的基础上，在确保森林资源保值增值的前提下，吸引社会资本参与森林公园的开发建设。推进生态保护补偿试点示范，统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法^[8]。划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策，健全生态保护补偿政策。

进一步加快改革步伐，建立有利于森林风景资源保护和森林旅游产业发展要求的森林公园管理体制和运行机制。以国有森林风景资源为主体建立的森林公园，其管理机构应纳入公益性事业单位管理，所需经费纳入各级财政预算。

3.5 完善科技支撑，保障人才队伍

加强森林公园建设的科技支撑体系建设。加强森林风景资源科学分类和森林风景资源资产价值评估办法的研究，完善森林风景资源质量及其资产价值的评价体系，建立科学的景观资源监测体系。

开展对森林公园各类建设管理人员的岗位培训，不断提高管理人员的整体素质。探索岗位技能与薪酬体系相衔接的有效机制，使森林体验人事管理、劳动管理、教育管理三者有机结合。逐步建立森林公园各项关键岗位严格的持证上岗制度。积极引入竞争机制，打破地区、部门和行业界限，对森林公园各类管理人员实行公开

招聘, 竞争上岗, 不断提高森林公园经营管理的水平。

参考文献:

- [1] 吴楚材. 张家界国家森林公园研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 1991, 1-12.
- [2] 国家林业局. 国家林业局考察评估浙江省国家级森林公园创建工作[EB/OL]. (2017-05-25). <http://www.forestry.gov.cn/main/586/content-981522.html>.
- [3] 赵皓月. 浙江: 林地面积近 660 万公顷百年以上古树及名木 21 万余株[EB/OL]. (2015-11-24). <http://www.china.com.cn/>.
- [4] 苗少波. 国家森林公园管理现状及对策[J]. 现代农业科技, 2014 (9): 206-207.
- [5] 温州市人民政府新闻办公室. 2017 中国(温州)森林旅游节新闻发布会[EB/OL]. (2017-09-05). <http://zj.zjol.com.cn/news/744485.html>.
- [6] 苏孝同. 森林休闲: 21 世纪的朝阳产业[J]. 中国城市林业, 2006, 4 (5): 43-45.
- [7] 王露. 浙江省森林公园休闲旅游开发问题与对策[J]. 林业经济问题, 2010, 30 (4): 351-355.
- [8] 高洪娣, 应宝根, 李土生, 等. 浙江省国家级公益林建设管理现状与对策[J]. 浙江林业科技, 2016, 36 (3): 77-81.