

• IUCN 自然保护区绿色名录专题 •

IUCN绿色名录与森林公园管理

杨 超*

(国家林业局森林公园管理办公室, 北京 100714)

IUCN's Green List of Protected Areas and forest park management in China

Chao Yang*

Forest Park Management Office of the State Forestry Administration, Beijing 100714

森林公园(forest parks)是自然保护区的重要组成部分之一。世界自然保护联盟(IUCN)保护区绿色名录中国委员会分设了森林公园工作组, 森林公园管理部门从一开始就积极参与中国最佳保护区绿色名录的推荐工作。2014年, 共有龙湾群、张家界、瓦屋山和海螺沟等4处国家森林公园参与了绿色名录保护区申报, 其中龙湾群国家森林公园入选IUCN第一批保护区绿色名录。这既是对中国森林公园管理工作的肯定, 也是对持续改进森林公园管理的一种激励。通过申报评估工作, 我们了解了世界上最佳管理保护区的标准。本文旨在对照绿色名录评估标准, 分析我国森林公园的经营管理现状, 以便为今后的管理工作进一步明确方向。

1 中国森林公园建设管理现状

中国森林公园建设始于1982年, 经过30多年的发展, 目前已经成为中国保护生物多样性和自然文化遗产的骨干力量。据统计, 截至2014年底, 全国森林公园总数已达3,101处, 其中国家森林公园791处, 范围遍布除港澳台的31个省、自治区、直辖市, 规划总面积1,780.54万公顷; 这些森林公园已经成为各地最重要的生态屏障、城市的绿肺、天然的氧吧。同时, 森林公园还保护了众多自然景观和人文景观, 成为国家自然文化遗产地保护的重要阵地。全国已有13处森林公园纳入世界遗产地保护范围, 14处森林公园纳入世界地质公园保护范围。此外,

森林公园也成为我国传播生态文化、建设生态文明的重要载体。2014年全国森林公园共接待游客7.1亿人次, 占国内旅游总人数的19.5%, 实现旅游收入572.13亿元。另外还有911处森林公园对公众免费开放。目前已有一大批森林公园被确定为大中小学科普教育基地、夏(冬)令营基地、爱国主义教育基地。另外, 森林公园也已经成为当地农民就业增收的重要渠道, “一处景观带来一片繁荣”的例子比比皆是, 变“砍树”为“看树”, 变“卖木头”为“卖风景”, 既保护了资源, 又增加了收入, 获得了显著的经济效益和生态效益。

尽管如此, 我国森林公园的建设与管理仍然适应不了形势发展的需要, 法律地位缺乏、基础设施落后、管理水平不高、管理体系不健全等问题突出。尤其是通过申报绿色名录的工作, 更加认识到不足, 明确了下一步建设与管理工作的方向。

2 绿色名录评估标准将推动森林公园管理再上新台阶

绿色名录的全球标准框架, 借鉴了很多国际上有关自然保护区的标准和做法, 并将其作为准则, 是保护区管理的旗帜。制定绿色名录标准的目的就是促进自然保护区更加公平和有效地管理。入选绿色名录的保护区具有全球性示范作用, 也是我国森林公园建设与管理的典范。与国际上先进的保护区相比, 中国森林公园在管理上还存在相当大的差

收稿日期: 2015-07-06; 接受日期: 2015-07-15

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: yangchaolyj@sohu.com

距,尤其是与绿色名录标准相比,在精细管理、法制管理、资源管理、社区公平参与管理以及发挥宣传教育作用等方面差距还很大。具体而言,中国森林公园在管理上应重视以下几个方面:

(1)需要进一步强化森林公园管理基础性工作,切实保护好各类自然资源。绿色名录评估标准采用国际通行的证据优先的机制,特别强调自然保护的过程和结果,并要求提供相当的客观材料或证据来加以证明,这对中国森林公园管理提出了新的要求。过去中国森林公园管理机构有关基础数据欠缺,材料分散,档案管理薄弱,没有完备的监测和评估机制,管理相对粗放。今后,森林公园要在精细管理上下功夫,切实摸清资源本底情况,建档立制,制定好森林公园的发展规划和管理计划,随时掌握各种资源的动态变化,监测评估各种管理措施的有效性,大幅度提高森林公园管理的信息化、科学化水平。

(2)需要进一步确立森林公园的法律地位,确保森林公园管理规范有序。绿色名录评估标准特别要求保护地具有清晰明确的法律规范,要求其边界划定和土地权属清晰,要求制定长期管理计划并具有一定的法律效力。目前国家林业局制定颁布了《国家森林公园管理办法》,并有12个省区市颁布了省级的森林公园条例或管理办法,所有的森林公园土地权属清晰,边界明确,这是比较有利的一面。但在森林公园的管理计划方面,由于没有完备的法定审批程序和行之有效的考核监督机制,随意性强,往往计划不能落实。今后,要进一步明确森林公园的法定地位,积极推进“一园一法”工作,保证每个森林公园的管理有法可依和有法必依,切实落实好森林公园的管理计划。

(3)需要始终坚持把保护资源和生物多样性作为发展森林公园的基础保障。森林公园拥有高品质的森林和野生生物资源,众多千姿百态的自然景观和绚丽多彩的人文景观,是祖国壮丽河山的精华,

秀美山川的代表,保护并利用好这些资源,是林业部门义不容辞的职责,也是建立森林公园的主要目的。丰富的生物多样性和良好的森林风景资源是开发建设森林公园的前提和基础,必须坚持“严格保护、科学规划、合理利用、协调发展”的原则,把森林旅游开发建设严格控制在生态承载力范围以内,把对森林资源和生态环境的影响减少到最低程度,真正实现青山常在、永续利用。

(4)需要注重社区群众参与管理,充分发挥好森林公园的生态经济社会效益。绿色名录标准特别强调公平管理,明确利益相关方参与机制,要求实现所有利益相关者权益的公平分配。中国森林公园大多地处经济相对落后的山区或少数民族地区,面积广阔,周边情况复杂。虽然森林公园的建设已经为当地经济社会做出了巨大贡献,但仍没有真正建立起社区参与机制,在管理计划制定到资源管控以及各方利益相关者的知情权和参与权,及时反馈利益相关者的意见和诉求等方面都存在差距。今后要特别重视建立社区参与机制,调动当地群众的积极性,充分考虑公平透明的要求,带动周边居民和社区共同保护资源,共同发展经济。

(5)需要充分挖掘森林公园生态文化内涵,传播生态文明理念。绿色名录评估标准明确要求保护地要有合理的社会性目标,要对当地的社会发展发挥作用。森林公园在这方面具有优势且潜力巨大。与中国自然保护区等其他类型的自然保护地相比,森林公园的景观资源价值、历史文化价值和美学价值更加突出,对于满足公众的户外游憩需求具有不可或缺的作用。今后要充分利用森林公园的这一优势,开展科普和生态旅游活动,展示我国生态建设成果,传播自然保护理念,传承和发展当地的文化和传统知识,充分发挥其生态文明教育基地和青少年科普教育等基地的作用,切实为推进我国生态文明建设进程做出贡献。

(责任编辑:薛达元 责任编辑:周玉荣)