森林公园在我国自然保护区系统中的地位

薛达元* 包浩生

(南京大学自然资源研究中心, 南京 210008)

摘要 本文针对我国森林公园建设发展迅速的现状,阐述了“森林公园”的自然保护性质和作用,提出“国家自然保护区系统”的概念,将森林公园与自然保护区、风景名胜三个体系同视为“国家自然保护区系统”中的三个组成部分,并阐述了这三个体系各自的特点、地位及其相互关系。同时,还提出进一步加强森林公园管理的建议。

关键词 森林公园,国家公园,自然保护区,风景名胜区,保护区系统

The position of forest parks in protected areas in China /Xue Dayuan, Bao Haosheng // CHINESE BIODIVERSITY. — 1995, 3(3): 170~173

Based on the situation for rapid development of the forest parks in China, the properties and functions for conservation of the forest parks are elucidated and the concept of “the State Protected Area System” is put forward. By the concept, the reserves, forest parks and scenic areas in China are considered as the three components of the System. Furthermore, the features, present status, relationships between the components and their positions among the system are analysed respectively. Meanwhile the suggestions of enhancing the management of forest parks are presented in the paper.

Author's address The Research Center of Natural Resources, Nanjing University, Nanjing 210008

Key words forest park, national park, nature reserve, scenic area, protected area system

近年来,随着改革开放的深化、旅游业的发展和林业产业结构的调整,森林旅游开发日益受到重视,森林公园也应运而生,而且发展十分迅速,已达到相当大的规模程度。森林公园的建设不仅开发了旅游资源,增加了经济收入,还对保护森林资源、保护生物多样性和促进森林资源的持续利用做出巨大贡献。本文试图结合我国自然保护区、风景名胜区的发展,探讨森林公园的概念,明确森林公园在自然保护中的地位,并提出加强森林公园管理的建议。

1 关于森林公园的概念

由于森林公园是新生事物,人们对“森林公园”这一名词的真正含意并非完全理解。普通的“公园”人们并不陌生,它常指城市中供居民娱乐消遣的公共设施,而森林公园却不能理解为“森林”和普通意义“公园”的简单叠加,而是有特定的含义,森林公园中的“公园”为一专有名词,来源于国外的“国家公园”(National Park),而国家公园已有100多年的历史。自1872年美国建立“黄石国家公园”后,“国家公园”一词就在全世界许多国家使用,尽管各自的确切含义不尽相同,但基本意思都指一类自然保护区。鉴于国家公园的普遍存在,1969年在印度新德里召开的IUCN(世界自然保护同盟)第十届大会作出决议,对国家公园进行定义,明确规定国家公园必须具有以下三个基本特征:

1.1 区域内生态系统尚未由于人类的开垦、开采和拓居而遭到根本性的改变,区域内的动植物

收稿日期:1994—05—13;接受日期:1995—03—22

* 在职单位为环保局南京环境科学研究所。

种、景观和生境具有特殊的科学、教育和娱乐的意义,或区域内含有一片广阔而优美的自然景观。

1.2 政府权利机构已采取措施以阻止或尽可能消除在该区域内的开垦、开采和拓居,并使其生态、自然景观和美学的特征得到充分展示。

1.3 在一定条件下,允许以精神、教育、文化和娱乐为目的的参观旅游。

以上三个特征正是区别普通的“公园”和“森林公园”的关键所在。显然,国家公园强调其自然生态系统及其科学意义的特征,这是普通的公园所不能具备的,而森林公园却基本具备了上述三个特征。森林公园的景观主体是森林植被,多为自然状态和半自然状态的森林生态系统,常常拥有比较丰富的生物多样性,而且该区域已由地方政府划出,给以特别的保护和管理,并主要用于开发以精神、教育、文化和娱乐为目的的旅游活动。因此,我国的森林公园相似于国外的国家公园。应该指出,国家公园是一类保护区的总称,拥有多种景观类型。森林公园的景观特征是森林植被,它仅为国家公园体系中的一种景观类型,除森林公园外,国家公园类型还应包括地质公园、海洋公园、草地公园、荒漠公园、湿地公园等。

2 森林公园在自然保护区系统中的地位

多年来,国际上一直公认国家公园是自然保护区的一种类型。在IUCN的保护区分类系统中,国家公园一直是前5类自然保护区的一种类型^[1]。但是,在我国森林公园并未被看作自然保护区的一种类型,有关自然保护区的统计资料几乎都未涉及森林公园,如国家环保局每年公布的《国家环境状况公报》中没有森林公园的数据。另外,1994年颁布的《中华人民共和国自然保护区条例》和1993年发布国家标准《自然保护区类型与级别划分原则》,其条款内容都未提及森林公园,显然把森林公园排除在自然保护区的范畴之外。

随着“森林旅游热”的兴起,森林公园的发展越来越快,影响越来越大,这就提出一个问题,即:森林公园的性质和在自然保护中的地位如何?它与自然保护区的关系如何?

为探讨此问题,我们应首先区别“自然保护区”和“保护区”的概念。一般认为,前者指狭义的自然保护区(Nature reserve),包括那些保护对象自然性较强、科学价值较高、其核心区通常呈绝对保护状态的保护区域;而后者指广义的自然保护区(Protected area),这些区域具有自然保护性质,但保护对象的自然性相对较差,保护要求也不太严格,可开放旅游等。国外有许多保护区以及有些国家的国家公园都属于广义自然保护区类型。

就我国森林公园性质而言,是以森林自然景观为主体,兼融了部分人文景观,并利用森林环境向人们提供旅游服务的特定生态区域,虽然它的管理目标是开发旅游,但这种旅游是一种生态旅游,是以保护和持续利用森林自然景观为前提,在客观和主观上都有自然保护的性质。因此,它应属于广义自然保护区范畴。

不仅如此,我国众多的风景名胜区中也有许多是以自然景观为主体,如黄山、黄果树瀑布等。有些风景名胜区虽然包含了相当多的人文社会成分,但也包含了明显的自然背景,如西双版纳风景名胜区等。上述这些风景名胜区也应属于广义自然保护区范畴。

为了将狭义的和广义的自然保护区统一起来,似乎应建立“国家自然保护区系统”的概念,该系统以自然保护性质为基础,既包括狭义的现有自然保护区,也包括广义的现有森林公园和部分风景名胜区。该系统充分强调具有自然保护性质,因而可明显区别于农业上的“基本农田保护区”、国防上的“军事禁区”和生活上的“饮用水源保护区”等。

3 森林公园与自然保护区等的关系

在“国家自然保护区系统”的概念下,目前全国就地保护设施主要有自然保护区、森林公园和风

景名胜区三个体系,这三个体系在建立、审批和管理上都有各自的特点,并都拥有一定的基础:

3.1 自然保护区建设始于1956年建立的广东鼎湖山自然保护区,经近40年的努力,至1993年底,全国已建自然保护区763处,分布于全国31个省(市、区)^[2]。自然保护区总面积6618万 hm^2 ,占国土面积6.8%^[3]。并且,自然保护区类型丰富,共分三个类别九个类型^[4],它们是我国生物多样性就地保护的主体。根据国家现有规定,自然保护区的建立由省级以上人民政府批准。

3.2 森林公园建设始于1982年建立的张家界国家森林公园,因森林旅游的开发而发展很快。至1993年,全国共建森林公园313处,其中国家级220处;森林公园保护和经营面积达289万 hm^2 ,占国土面积0.3%^[5]。但森林公园目前发展势头很足,1994年已发展到600多处^[6],经营总面积也不断增加。森林公园的建立、审批和管理归属各级人民政府的林业行政主管部门。

3.3 风景名胜区的历史较久,但国家对风景名胜区的大规模建设投资是在1982年国家公布第一批“国家重点风景名胜区”之后。至1994年初,全国共建有风景名胜区512处,面积达960万 hm^2 ,占国土面积的1%,其中国家级重点风景名胜区119处^[7]。风景名胜区由各级人民政府划定,由城建园林部门管理。

由此可见,自然保护区、森林公园和风景名胜区都对保护我国自然环境和生物多样性作出巨大贡献,它们三者之间相辅相成,各有优势。从管理目标看,自然保护区以绝对保护为主,承担的保护任务最重,而森林公园和风景名胜区以保护和开发旅游并重;从保护对象看,自然保护区的科学意义较大,景观的自然性最强,而森林公园和风景名胜区则融自然、社会及人文景观于一体;从管理要求看,自然保护区和风景名胜区必须由各级人民政府批准建立,需解决机构、编制和经费等问题,审批程序复杂,而森林公园是由各级政府的林业行政主管部门批准建立,机构和人员是在部门内部调配,建立、审批的灵活性强;从现有经济效益看,自然保护区内资源开发受到限制,旅游开发仅限于实验区,而森林公园和风景名胜区旅游收益较大,至1994年,森林公园共接待中外游客2亿多次,总收入6亿多元^[6],而风景名胜区仅1993年就接待3亿人次,回笼货币200多亿元^[7];从现有规模来看,自然保护区面积最大,占国土6.8%,风景名胜区占国土1%,森林公园仅占0.3%;但从发展趋势和潜力来看,自然保护区和风景名胜区已达稳定发展阶段,而森林公园正处于蓬勃发展阶段,相对于我国丰富的森林旅游资源来看,其发展潜力很大。

因此,应将自然保护区、森林公园和风景名胜区同视为国家自然保护区系统的三个组成部分,在编制全国生物多样性就地保护规划时,应将森林公园及风景名胜区纳入国家自然保护区系统,统筹规划。由于森林公园的发展潜力较大,它在国家自然保护区系统中的地位也将越来越突出。此外,与森林公园类似的地质公园、海洋公园、湿地公园等其发展潜力也不可忽视。

4 关于加强森林公园管理的几点意见

相对于自然保护区和风景名胜区两个体系,森林公园的发展历程较短,在管理上尚有待于进一步加强和完善。

4.1 要力求管理规范化:森林公园为新生事物,其建设和管理有赖于国家的正确引导。首先,森林公园应依法管理,国家已颁布《自然保护区条例》和《风景名胜区管理暂行条例》,森林公园的建设与管理也必须纳入法制化轨道,应着手制订“全国森林公园管理办法”或“条例”,如果国家法规一时难以出台,可先制定一些地方法规。每一森林公园都应制定其具体的管理办法。第二,要规范森林公园的建立条件和审批程序,制定各级森林公园的建设标准和分级管理标准;在批准建立的同时,应落实管理机构、人员和经费,明确保护目标、旅游经营方式、经营面积和利益政策等。第三,要完善森林公园的内部管理体系。要加强职能机构的健全和建设,编制本森林公园的长远发展规划和年度

管理计划;要根据各森林公园的实际情况,合理进行功能区划分,以充分发挥森林公园在保护、旅游、宣传教育、科研和生产等诸方面的功能。第四,处理好保护自然和开发旅游之间的关系,坚持持续利用的方针,切实保护园内生物多样性,对有保护价值的森林自然生态系统、珍稀濒危的野生动植物等,应设立核心区,加以严格保护,在核心区内应不开放旅游。

4.2 做好全国森林公园发展规划:全国已建立并管理了 500 多处森林和野生动物类型的自然保护区,近年又发展了 600 多处森林公园。这两个体系由于管理目标不同,因而非常有必要做好这两个体系的发展协调,在编制发展规划时,建议能统筹规划,综合协调。对自然性好、代表性强、科学意义较大的较原始林区,应首先考虑划为自然保护区,采取严格的保护措施;而对风景资源好、交通方便、含有较多人文景观成分的半自然次生林区,则可辟为森林公园。已建的自然保护区应坚决维持其原来的管理方式,决不可片面追求旅游经济效益。将原有的自然保护区改建为森林公园,为眼前利益而牺牲长远利益。此外,要合理规划国家级、省级和市、县级森林公园的比例,严格掌握国家级森林公园的质量标准。

4.3 注意环境保护,开展生态旅游:各森林公园应做好建设规划,依照自然保护的要求和旅游开发的需要而合理设置保护设施、旅游景点和参观路线,要根据核心区的位置和保护要求,合理配置旅游区、生活区、商业区、宣传教育区、生产区、科研区及道路和通讯设施等。森林公园应以自然景观为主,对必要修饰的人工景点,也要考虑其与自然景观的和谐协调,以不破坏和少影响自然环境为原则。对于大型旅游设施修建工程,应进行环境影响评价或生物多样性影响评价,还应保持对森林公园的环境质量及生物多样性保护状况进行监测和监督检查。要加强对游人的污染管理,规定旅游线路和禁区,减少游人的生活污染和突发事件。森林公园要尽力提供生态旅游服务,向参观旅游者宣传生物多样性保护知识,提高公众参与意识,引导游客开展森林生态旅游活动,激发人们热爱自然和积极参与保护生物多样性的热情,使森林公园成为人们身心休养和情操陶冶的圣地,使森林旅游活动成为学习、宣传自然保护知识的机会和保护生物多样性的实践。

综上所述,森林公园作为一类广义的自然保护区,在保护和持续利用自然资源及生物多样性方面已发挥巨大作用,它在国家自然保护区系统中的地位已不可忽视。随着森林公园的发展和管理上的不断完善,对保护和持续利用生物多样性的作用也将越来越大。目前正是全国森林公园蓬勃发展的关键时期,建议以合理规划和政策引导,来加强森林公园在自然保护方面的作用。

参 考 文 献

- 1 麦克尼利等著,薛达元等译,保护世界的生物多样性. 北京:中国环境科学出版社,1991, 68
- 2 薛达元,蒋明康,中国自然保护区的建设与管理. 北京:中国环境科学出版社,1994, 233~290
- 3 国家环保局,1993 年中国环境状况公报. 中国环境报,1994 年 6 月 4 日(3 版)
- 4 薛达元,蒋明康,中国自然保护区类型划分标准的研究. 中国环境科学,1994,4:246~251
- 5 王兴国,中国森林公园建设与森林旅游的发展. 森林公园建设和森林旅游学术交流会文集, 1993,5~8
- 6 陈建武,森林国际旅行社揭牌. 中国林业报,1994 年 8 月 23 日(1 版)
- 7 朱剑红,建设部发表风景名胜区绿皮书. 人民日报,1994 年 3 月 10 日