

福建农林大学园林学院
中国林学会森林公园分会
国家林业局森林公园工程技术研究中心

资助

2013

中国森林公园 与森林旅游研究进展

——森林公园与生态文明建设

兰思仁 董建文 | 主编

中国林业出版社

福建农林大学园林学院
中国林学会森林公园分会
国家林业局森林公园工程技术研究中心

资助

2013

中国森林公园

与森林旅游研究进展

——森林公园与生态文明建设

兰思仁 董建文 | 主编

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国森林公园与森林旅游研究进展. 2013: 森林公园与生态文明建设/
兰思仁等主编. —北京: 中国林业出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-5038-9008-6

I. ①中… II. ①兰… III. ①森林公园—森林旅游—旅游业发展—
中国—文集 IV. ①S759.992-53 ②F592-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 102094 号

中国林业出版社·生态保护出版中心

策划编辑: 刘家玲

责任编辑: 肖 静

出版发行: 中国林业出版社(100009 北京市西城区德内大街刘海胡同7号)

网 址: <http://lycb.forestry.gov.cn> 电话: (010)83143519 83143577

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

版 次: 2017年6月第1版

印 次: 2017年6月第1次印刷

开 本: 889mm×1194mm 1/16

印 张: 25.25

字 数: 650千字

定 价: 89.00元

EDITORIAL BOARD

编写委员会

顾 问：杨 超、尹伟伦 谭益民

主 编：兰思仁 董建文

副主编：沈 贵 杨连清 王 浩

委 员：俞 晖 陈鑫峰 许 晶 黄启堂 陈贵松
林 群 李运远 费文君 刘铁冬 罗 芬
巩合德 康永祥 修新田 王敏华

PREFACE

中国森林公园和森林旅游的三十年(代序)

森林旅游是人们以森林、湿地、荒漠和野生动植物资源及其外部物质环境为依托,所开展的游览观光、休闲度假、健身养生、文化教育等旅游活动。森林旅游是绿色产业的重要组成部分,是林业产业中最具活力和发展潜力的新兴产业。我国拥有极其丰富的森林旅游资源,加快发展森林旅游是生态文明建设的重要任务,是经济社会发展的迫切需求,是推进现代林业发展和旅游业升级转型的强劲动力,是实现兴林富民和兴旅富民的重要途径。从1982年我国建立第一个国家森林公园——湖南省张家界国家森林公园至今,中国森林公园和森林旅游已经走过了三十年的历程。中国森林公园和森林旅游发展的三十年,是改革开放扎实推进和人民生活水平不断提高,中国林业发展方式重大转变的重要历史阶段,是森林旅游这种新兴产业在中国从无到有、从小到大、从弱到强的历史。回溯历史,总结经验,寻找发展规律,无疑是对这一新兴产业已经走过的三十年历程的最好纪念,更是将森林旅游进一步做大、做强的必修功课。

中国森林公园和森林旅游三十年的发展历史可以分成四个段落,即:第一是起步阶段,从1982年建立张家界国家森林公园到1990年。该阶段的特点是森林旅游还处在探索时期,每年批建的森林公园数量少;森林公园建设投入主体单一,主要以中央财政为主;行业管理比较薄弱,在法制建设、机构设置、人才培养等方面都还很欠缺。第二是探索阶段(1991—2000年),期间1992年原林业部成立了森林公园管理处。这个阶段的特点是森林公园建设开始兴起;中央财政对森林公园的投入减少,主要通过地方财政投入、招商引资、贷款及林业系统自身投入等方式进行建设;行业管理加强,开始走向法制化、规范化、标准化。第三是快速发展阶段,从2001年11月全国森林公园工作会议在四川瓦屋山召开至2010年。这个阶段的特点是全社会对森林旅游的重视达到前所未有的高度,各种投入不断增加,森林公园数量快速增长;森林旅游市场逐渐成熟,森林旅游协同发展体系基本形成,森林旅游业成为所在地区经济发展和农民增收的重要途径。第四是提升阶段,从2011年以后,国家林业局全面强化与国家旅游局合作,通过共同规划、品牌引导、做强市场、规范管理、优化服务等措施,联手推进森林旅游的健康持续发展。以下是这三十年历史的一个简单的轮廓。

一、中国森林公园和森林旅游三十年的发展历史

(一) 森林公园和森林旅游的起步阶段(1982—1990年)

中国的森林旅游是伴随着改革开放后旅游业的兴起而逐步发展起来的。1979年7月,改革开放总设计师邓小平同志发表著名的“黄山讲话”,高瞻远瞩地指出“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞”,为我国旅游业的发展指明了方向,也由此拉开了中国现代旅游业发展大幕。1981年10月10日,国务院发布《关于加强旅游工作的决定》,提出“积极发展,量力而行,稳步前进”的旅游事业发展方针。

中国是森林旅游资源大国,森林景观资源十分丰富,拥有1.95亿 hm^2 森林、3620.05万 hm^2 自然湿地和大面积的荒漠,具有广阔的发展前景和巨大的开发潜力。广袤国土上,分布着构成独特、绚丽多彩的森林景观,众多体现大自然杰作的自然景观及人类文明活动所遗存的人文景观。这些资源是我国壮丽河山的精华,国家形象的构成要素,中华民族的宝贵财富和精神支柱,是国家特殊的、珍贵的、不可再生的资源,并有着独特的、极其重要的自然生态、历史文化和科教审美等方面的价值,是我国生态文化中的精髓。

为充分利用这些宝贵资源,积极响应邓小平同志发展旅游事业的号召,1980年8月,林业部发出了《关于风景名胜区国营林场保护山林和开展旅游事业的通知》,指出“……优美的森林环境,为人们游览休憩提供了良好场所”,“风景名胜区的国营林场和有条件的自然保护区,可以根据具体情况,报请本省、自治区、直辖市林业(农林)厅(局)批准,采取不同形式积极开展旅游事业”。1981年7月,林业部邀请原国家计划委员会等有关单位召开了森林旅游试点工作座谈会,提出“林业部门应在‘以林为主,多种经营’方针指导下,有计划、有步骤地把森林旅游事业开展起来”。当年12月,林业部发出《关于旅游试点工作座谈纪要》,将北京松山、云蒙山林场,湖南张家界、南岳林场,广东流溪河、南昆山、大岭山林场,山东泰山林场等8家林场作为全国首批森林旅游试点公园。

在万众期盼中,1982年9月25日,原国家计划委员会发出《关于同意建立大庸张家界国家森林公园的复函》,宣告中国第一个国家森林公园在湖南张家界诞生。张家界国家森林公园的建立,开创了在国有林场基础上建设森林公园的先河,结束了中国没有森林公园的历史,成为吹响我国森林旅游发展的第一声号角,成为我国国家级森林公园和中国现代旅游发展史上的一座里程碑,从此森林旅游被正式纳入了旅游建设和林业综合开发的正常轨道。美丽的张家界也从一个不为人所熟知的小林场,发展成今天世界著名的旅游胜地。据统计,仅张家界国家森林公园建立之初的6年时间里,每年游客就从8万人次增加到52万人次,旅游总收入增加到了1982年的16倍。

张家界的成功之举,让林业部门更加坚定了发展森林旅游的信心和决心。之后,林业部又采取部省联建的方式先后建立了浙江天童、千岛湖,陕西楼观台,安徽黄山、琅琊山以及福州国家森林公园等,截至1990年年底,全国的国家森林公园增加到16处(图1)。该阶段国家又批准建立长白山、扎龙和雾灵山等53个国家级自然保护区。长白山自然保

保护区、鼎湖山自然保护区和武夷山自然保护区等有条件的自然保护区也专门设置旅游小区发展森林旅游事业，1985年7月，林业部所公布实施的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》还专门指出，“有条件的自然保护区，经林业部或省、自治区、直辖市林业主管部门批准，可以在指定的范围内开展旅游活动”由此在全国掀起了森林旅游发展的小高潮。

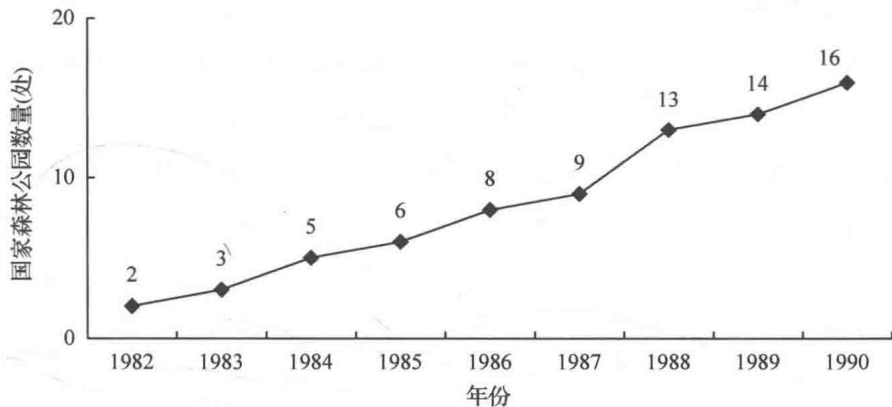


图1 国家森林公园数量变动(1982—1990年)

为了更好地满足森林旅游发展的需求，教育界和学术界开始对森林公园开展科学研究。该阶段的研究文献少，主要集中在森林公园效益评价、风景质量评价和公园规划等方面，研究对象主要是湖南张家界国家森林公园和浙江天童国家森林公园。例如，原中南林学院吴楚材等人承担的“张家界国家森林公园风景资源开发及效益研究”科研项目，经过对张家界国家森林公园7年(1984—1990年)的跟踪调查研究，出版了《张家界国家森林公园研究》论文集，这是我国以森林旅游为特定研究对象的第一本出版物。此外，林业院校也开始了森林旅游专门人才的培养，原中南林学院从1987年开始在生态学专业招收森林生态旅游方向的研究生；此后，北京林业大学等其他林业院校也陆续设置了相关的研究生培养方向，基本满足了我国森林旅游初期发展的需要。

但是，由于对森林旅游作用认识的不足，仅把森林公园作为国有林场的多种经营项目，只把森林旅游看成是综合利用的重要内容，并且该时期国有林场的经济效益较好。因此，该阶段国有林场发展森林公园的动力不足，全国森林公园发展速度慢，在1982—1990年期间总共才批建了16个国家森林公园，平均每年不到2个。行业管理比较薄弱，在机构设置上，还未成立专门的森林公园和森林旅游的管理机构，仍由原林业部林场管理局管理；在人才培养、法制建设等方面都还很欠缺。

(二) 森林公园和森林旅游的探索阶段(1991—2000年)

这个阶段的宏观环境对森林旅游业发展十分有利，一是1992年邓小平同志南巡讲话后，党中央和国务院出台了《关于加快发展第三产业的决定》，明确提出旅游业是第三产业中的重点产业。二是随着林业“两危”(资源危机和经济危机)现象的日趋严重，林区长期以来单一木材生产的产业结构急需得到调整。三是1995年开始实施的每周40小时工作

双休制, 以及 1999 年开始实行的“黄金周”制度, 使我国公民每年享受的法定休息日达到 114 天, 大幅增加了居民的闲暇时间, 为公民旅游消费在时间上充分提供了方便。四是 1998 年 12 月中央经济工作会议做出“将旅游业作为国民经济新的增长点”的战略决策。

森林公园和自然保护区是森林旅游的重要载体。1992 年, 原林业部在大连召开森林公园建设暨森林旅游工作会议, 并下发《关于加快森林公园建设的决定》的通知, 要求凡是森林环境优美、生物资源丰富、自然景观和人文景观比较集中的国有林场都应当建立森林公园, 发展森林旅游。之后, 我国森林公园的建设步伐明显加快(图 2), 截至 2000 年, 我国已经形成了国家森林公园、省级森林公园和市、县级森林公园三级体系, 全国共建立森林公园 1078 处(其中国家森林公园 344 处), 经营面积 983.78 万 hm^2 。

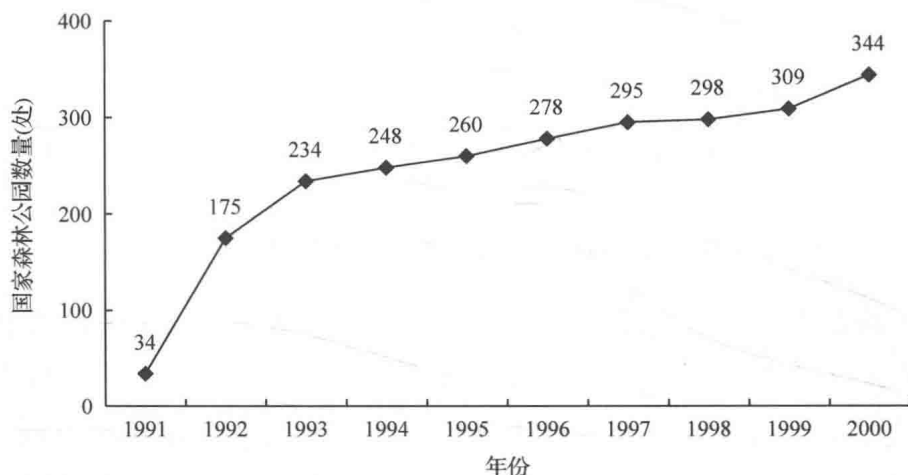


图 2 国家森林公园数量变动(1991—2000 年)

同时, 我国继续加快自然保护区的建设, 该阶段全国共批建了黑龙江的牡丹峰、内蒙古的大兴安岭汗马、山西的芦芽山和江西的井冈山等 110 个国家级自然保护区。此外, 我国还加强了湿地自然保护区建设。1992 年 7 月, 中国加入《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(以下简称《湿地公约》), 同时, 我国将黑龙江扎龙、吉林向海、江西鄱阳湖、青海鸟岛、湖南东洞庭湖和海南东寨港 6 个自然保护区列入了《国际重要湿地名录》。1996 年, 在《湿地公约》第六届缔约国大会上, 我国又将山东黄河三角洲、辽宁双台河口自然保护区和上海崇明岛纳入了亚洲—澳大利亚涉禽保护区网络。截至 2000 年年底, 全国各级自然保护区总数已达到 1276 个, 总面积 1.23 亿 hm^2 (含海洋面积), 占陆地国土面积的 12.4%。自然保护区开始成为森林旅游的重要载体, 1997 年时全国就有 82 个自然保护区正式开办旅游, 年旅游人次在 10 万人次以上的保护区已达 12 个。

除了森林公园和自然保护区数量的增加外, 森林旅游中介机构体系的构建也是森林旅游发展的重要推手。1994 年经国家旅游局批准, 原林业部成立了中央一类社——森林国际旅行社, 北京、福建和陕西等 25 个省(自治区、直辖市)还先后成立了森林旅游公司或森林旅行社, 开发森林旅游资源和开展森林旅游活动, 这标志着与国家旅游局相配合的森林旅游管理和开发体系初步完成。

为加强行业指导和管理,1992年7月,原林业部成立了“森林公园管理办公室”,随后各省(自治区、直辖市)也相继成立了管理机构。1994年1月,原林业部颁布了《森林公园管理办法》;同年12月,又成立了“中国森林风景资源评价委员会”,规范了国家森林公园的审批程序,制定了森林公园风景资源质量评价标准。1996年1月,原林业部颁布了《森林公园总体设计规范》,为森林公园的总体设计提供了标准。1999年11月,由国家技术监督局正式颁布《中国森林公园风景资源质量等级评定》(GB/T 18005—1999)国家标准,森林公园的建设管理水平逐步提高。规范管理成为这个阶段森林旅游发展的重要特征之一。

伴随着森林公园数量的增加,森林旅游设施不断完善,管理不断规范,森林游客数量增加,森林公园直接旅游收入增长较快,森林旅游的经济效益和社会效益不断提高。2000年,全国森林公园的游客人数达到7182.07万人次(本文数据无特别说明,均来自国家林业局森林公园管理办公室),全国森林公园以门票为主直接旅游收入高达12.93亿元。北京云蒙山国有林场在建立国家森林公园开发森林旅游以后,平均年收入增长率高达25%,1997年总收入达150万元,迅速改变了过去只能依赖上级拨款过日子的被动局面。据不完全统计,2000年,由森林公园创造的就业岗位为427455个,是森林公园职工人数的9.15倍,湖南张家界、吉林拉法山和广西八角寨等15个国家森林公园直接旅游收入均超过1000万元,成为了带动当地旅游业和整个经济发展的龙头。

与此同时,学术界和教育界也越来越关注森林旅游,森林旅游研究逐渐成为社会经济研究的热点,森林旅游学科体系基本建成,并取得一批重要的森林旅游研究成果。1992年,福建农林大学兰思仁教授率先提出“森林景观价值是最重要的森林价值”的理念,拓宽了人们对森林价值的认识,当时人们普遍认为森林价值仅包括木材价值、生态价值和生物多样性价值,为森林旅游发展提供了重要的理论依据。1993年,在北京召开了第一届东亚地区国家公园与保护区会议,森林旅游是其中重要议题;同年,中国林学会森林公园与森林旅游分会成立并召开了第一届年会,研讨森林公园建设和森林生态旅游的发展问题。1993年,国家教育委员会和林业部批准设置了森林旅游专业,并在原中南林学院成立了森林旅游系,招收了第一届森林旅游专业本科生,随后北京林业大学等多所林业院校也相继设置了森林旅游专业或开设了相关课程,为中国森林旅游业的发展培养了大批后备专业人才。1998年,中国工程院马建章院士主编的《森林旅游学》教材出版,这是我国第一本比较系统、全面阐述森林旅游基础理论与实践相结合的书籍。这些研究成果对我国森林旅游业发展起到积极的指导作用。

(三) 森林公园和森林旅游的快速发展阶段(2001—2010年)

2001—2010年是我国森林公园和森林旅游发展的黄金十年,具有良好的外部宏观环境条件。一是经济持续快速增长,居民人均收入不断提高,我国人均GDP(国内生产总值)在2003年首次突破1000美元,2008年突破3000美元,2011年又突破5000美元大关,标志着我国经济进入新的发展阶段,居民消费结构升级,由生存型消费向享受型和

发展型的方向发展,旅游消费呈现大众化、普遍化的态势。二是随着我国城市化水平大幅度提高,2011年,我国城市化率达到51.27%,比2002年上升了12.18个百分点,以走进森林、回归自然为特征的户外游憩活动,正逐步成为我国进入小康社会后人们扩大精神文化消费的热点。三是旅游交通大幅度改善,中国铁路经过六次大提速后,2010年以后全面进入高铁时代;高速公路网络越来越密集;民用航线越来越多,兴建了九寨沟黄龙机场和贵州荔波机场等一批旅游支线机场,2008年8月3日,我国首个森林旅游机场——长白山机场正式通航。四是2003年9月,中共中央、国务院发布了《关于加快林业发展的决定》(以下简称《决定》),《决定》中指出,经济社会可持续发展迫切要求我国林业有一个大转变,林业不仅要满足社会对木材等林产品的多样化需求,更要满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要,生态需求已成为社会对林业的第一需求,从此我国的森林公园、自然保护区建设和森林旅游事业迎来最佳的发展机遇期。五是2009年12月1日,国务院出台了我国旅游业发展史上具有里程碑意义的纲领性文件——《国务院关于加快发展旅游业的意见》,把旅游业定位为“国民经济的战略性支柱产业”,提出“要把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”,并采取“推动旅游与林业的融合发展”“支持发展森林旅游”重大战略部署的具体措施。

为把握住森林旅游发展的机遇期,国家林业局在2001年召开全国森林公园工作会议,2003年、2005年又分别召开了全国森林公园工作座谈会,2006年12月颁布了《国家林业局关于加快森林公园发展的意见》,形成了在新的历史条件下我国森林公园建设和森林旅游发展的新理念、新思路;明确了森林公园事业的性质,根本性转变长期以来把森林公园建设作为林业、国有林场的一个多种经营项目的做法;提出把森林旅游产业全面推向市场、推向社会,真正把森林旅游产业办成开放式的社会化大产业,转变部门办产业、林场办产业的森林旅游产业发展思路。林业部门开始加强行业间和地方的交流合作,共同培育和拓展森林旅游市场。2002年6月,由国家林业局、浙江省林业厅和临安人民政府等共同成功举办以“关注森林,走进森林,保护生态,回归自然”为主题的第一届中国森林旅游博览会,该博览会是由国家林业局牵头,相关省份共同主办的高规格、大规模森林旅游产业的国家级大型博览盛会,原则上每两年举行一次,现已举办4届,成功向全社会展示了我国丰富多彩的森林旅游资源,扩大了森林公园等各类森林景区的影响力和知名度,促进了林业与社会各界的交流。

为了推进森林旅游的可持续发展,一些地区创新森林旅游发展模式,纷纷打造出独具特色的旅游品牌,福建推出的“森林人家”和湖南打造的“湘约天下”就是其中代表。“森林人家”是福建省林业厅2007年正式推出的森林旅游创新模式,以风光优美、环境良好的森林旅游景区为依托,建筑外观朴实协调而内设齐全卫生、食宿接待态度热情且服务规范周到,使旅游者进得来、住得下、留得住,实现了“国家得绿,农民得利”的目标。据相关部门统计,2010年福建省森林人家接待游客200多万人次,创社会产值9000多万元。福建“森林人家”成为了极具市场号召力的全新旅游品牌,成为国家林业局和国家旅

游局重点推广的森林生态旅游新模式。2009年,湖南林业厅创建了“湘约天下”森林生态旅游品牌,它以自由行游客群体和国内外知名企业为主要服务对象,以建立自由行俱乐部为组织形式,将加盟景区、知名企业、酒店、媒体等通过互动形成旅游服务联盟和经济共赢体,采取“会员享受免票权益”的方式向全社会回馈所有加盟景区门票和提供旅游配套增值服务的企业与个人。此外,国家林业局还积极探索森林旅游发展新模式,2010年12月,国家林业局批复同意在温州设立首个“中国森林旅游试验示范区”,要求温州通过森林旅游试验区建设,在森林旅游发展模式、管理体制、经营机制和项目建设等方面进行探索和创新。

在该阶段,森林公园数量快速增长,分布范围不断扩大,十年间森林公园新增1505处,其中国家级森林公园新增367处,截至2010年年底,全国林业系统建立的各级森林公园数量高达2583处,其中国家级森林公园747处(图3),广东、山东、浙江、江西、河南和福建等9个省的各级森林公园数量均超过100处(图4);湿地公园开始出现并迅速发展,2002年建立全国首个湿地公园——甘肃省嘉峪关市东湖湿地公园,2005年批准设立首个国家湿地公园——杭州西溪国家湿地公园,截至2010年年底,全国湿地公园发展到247处,其中国家级湿地公园试点145处;各类自然保护区数量也继续增加,林业系统自然保护区达2035处,其中国家级自然保护区247处,建立湿地自然保护区550处,国际重要湿地37处。

伴随着森林旅游体系的不断完善,旅游服务和基础设施的不断加强,管理水平的不断提高,森林旅游效益不断增加。截至2010年,全国森林公园的游客接待人数达到3.96亿人次,其中海外游客人数达到1076.81万人次;全国森林公园以门票为主直接旅游收入高达56.36亿元,全国森林公园收入总额高达294.94亿元,其中森林公园收入总额超10亿元的省份有浙江、江西、四川和重庆等9个省(直辖市)(图5);由森林公园创造的就业岗位为643812个,是森林公园职工人数的4.29倍。浙江省永嘉县是山区林业大县,2005年以来通过大力实施森林旅游发展战略,森林旅游产业迅速发展,直接经营收入从

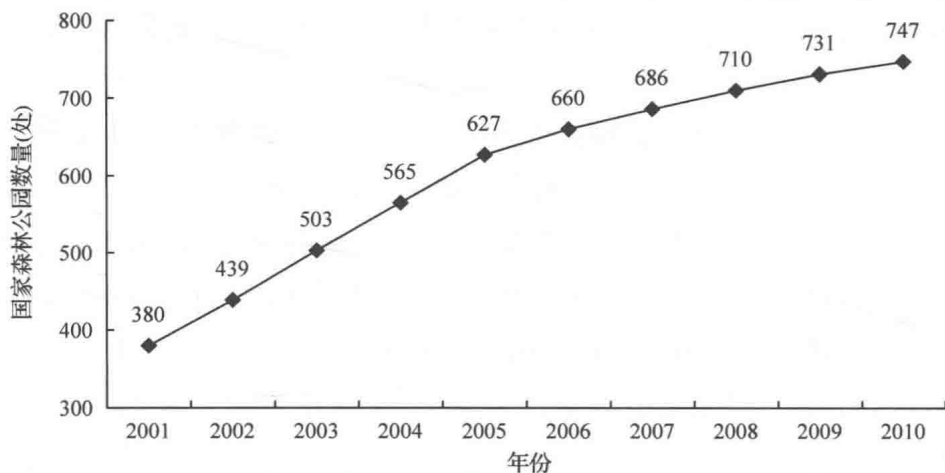


图3 国家森林公园数量变动(2001—2010年)

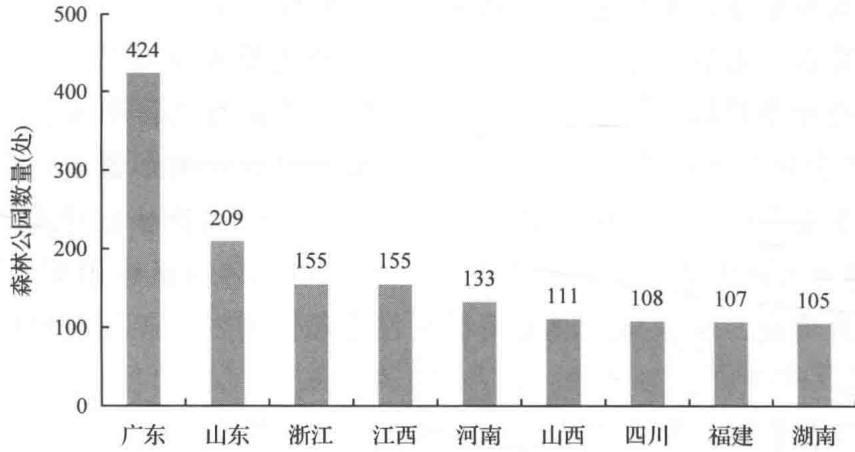


图4 2010年森林公园总数超过100处的省份

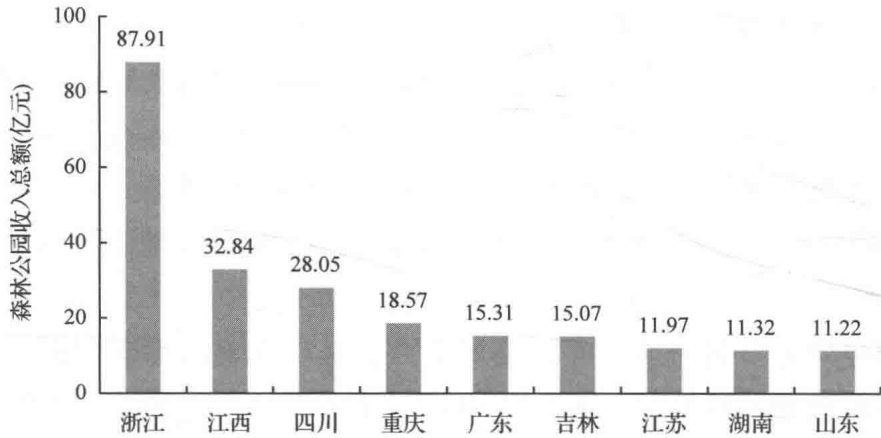


图5 2010年森林公园收入总额超10亿元的省(直辖市)

2005年的20多万元增长到2009年的630多万元，约增长30倍；门票收入从2005年的9万元增长到2009年的230多万元，增长近25倍；迅速改变了林场生产经营濒临破产的不利局面，国有林场职工扩招30多人，职工平均工资大幅提高；培育森林旅游服务专业村50多个、森林农家乐1000多家，带动农民创业就业3000多户、2万余人，为农民增收致富、林场发展提供新的平台。

随着科学发展观在森林旅游业的全面落实，许多城市森林公园都作为民生工程免费向社会公众开放，成为公众周末假日休闲和游憩的首选之处。2008年9月28日，福州国家森林公园正式免费对公众开放，成为福建省首个免费开放的AAAA级旅游风景区，受到了广大市民游客的热烈欢迎。据统计，除9月29日因受“蔷薇”台风影响闭园外，国庆黄金周其余6天共接待游客达41.6万人次，占2007年全年游客量110万的37.8%。2010年12月，济南森林公园免费开放，作为济南市2010年承诺为民办12件实事之一。这标志着以森林公园为载体的我国森林旅游业的功能不断扩大，开始从单一的经济功能向经济和社会的双重功能转化，使森林旅游业成为典型的社会福利型产业，成为提高国民生活质量的重要途径。

在这个阶段中，人们生态保护意识不断增强，森林生态旅游已逐渐成为旅游发展的新趋势。与此同时，党的十七大报告明确提出建设生态文明，森林旅游发展也更加重视生态文明建设。2004年10月，国家林业局发布《关于加强未成年人生态道德教育的实施意见》，要求充分发挥森林公园、自然保护区、湿地公园等园区的优势，建立一批高水平的未成年人生态道德教育基地。2007年5月，国家林业局印发《关于进一步加强森林公园生态文化建设的通知》，启动了全国森林生态文化建设示范基地建设工程，强调通过森林公园传播和弘扬生态文化。2009年4月，国家林业局、教育部和共青团中央联合启动国家生态文明教育基地创建工作，提出森林公园、湿地公园、自然保护区等是开展生态文明教育的重要领域。当前，各类森林旅游景区已成为加强生态文明宣传教育、增强社会大众生态意识的重要载体，福建天柱山国家森林公园、甘肃祁连山国家级自然保护区和西溪国家湿地公园等许多园区都已成为大、中、小学生的科普基地、夏(冬)令营基地、实习基地，成为科研人员的实验基地和广大艺术爱好者的创作基地。

随着森林旅游实践在我国的蓬勃发展，国内有关森林旅游的理论研究日益增多，研究的数量逐年增加，研究的内容也逐步扩展和深化，为我国森林旅游发展提供重要的理论支持和科学指导。2004年11月，福建农林大学兰思仁教授结合多年管理实践经验和理论研究，出版了《国家森林公园理论与实践》专著，首次系统地总结了国家森林公园的基础理论与方法体系，为国家森林公园建设和森林旅游发展提供了重要的科学指导、理论支持与经验借鉴。2009年12月，但新球教授级高工和吴后建高工合著出版了《湿地公园建设的理论与实践》，初步总结了我国湿地公园建设和规划设计的理论体系，对现阶段我国湿地公园的科学规划和建设具有指导和借鉴意义。

(四) 森林公园和森林旅游的提升阶段(2011年至今)

2011年以后，中国森林公园和森林旅游发展进入全面的提升阶段。国家林业局强化与国家旅游局战略合作，2011年5月至11月，双方先后签署了森林旅游战略合作协议，成立了全国森林旅游工作领导小组，联合召开全国森林旅游工作会议，联合发布了《关于加快森林旅游业发展的意见》，提出要共同把发展森林旅游上升为国家战略，并启动了《全国森林旅游发展规划》和森林旅游示范区标准的制定工作。2011年6月，国家林业局和国家旅游局开始联合编制《全国森林旅游发展规划(2011—2020)》。2011年11月18日，国家林业局、国家旅游局在海南成功召开了森林旅游工作会议，会议提出，今后将坚持统筹规划、整体推进的原则，采取品牌引导、做强市场、规范管理、优化服务等措施，推进森林旅游的健康持续发展，力争到2015年，年森林旅游人数达到8.7亿人次，社会综合产值达到5000亿元；到2020年，形成以森林公园为主，湿地公园、自然保护区为辅的森林旅游发展格局，年森林旅游人数达到14亿人次，社会综合产值达到8000亿元。2011年11月，国家林业局和国家旅游局又在海南省、重庆市武隆县、张家界国家森林公园、姜堰溱湖国家湿地公园和福建省浦城县富岭镇双同村等设立10个“全国森林旅游示范区”试点单位，要求试点单位通过森林旅游示范区的创建，树一方形象，创一方品

牌,为全国森林旅游业发展提供有益的借鉴。

国家林业局开始推进局省森林旅游发展合作,2011年2月25日,与海南省政府在海口市签署《关于加快推进海南森林生态旅游建设战略合作协议》,双方将发挥各自优势,共同推进海南森林生态旅游建设,标志着海南“中国森林旅游实验示范区”的正式诞生。为加强政企森林旅游合作,2011年10月27日,江西省森林公园管理办公室与中国旅行社总社江西有限公司、南昌赣鄱园林景观设计有限公司签订《关于推动江西森林旅游发展战略战略合作协议》,双方在共搭森林旅游宣传营销平台、共同参与森林旅游景区的规划和开发、共创森林旅游产品创新机制、共拓渠道开展森林旅游产品推介四个方面加强合作,共同促进森林旅游发展。

为促进森林旅游的提升,进一步加强管理机构和法制建设的力度,2011年7月18日,国家林业局森林公园保护与发展中心成立,这不仅是对国家林业局主管全国森林公园工作职能的确认,也表明我国的森林公园建设得到了国家层面的充分肯定。2011年8月1日,国家林业局正式施行《国家级森林公园管理办法》,作为国家级森林公园管理的专门性部门规章,该办法的出台有力地提升了行业管理力度,也为下一步森林公园的更高层次立法奠定了坚实的基础。

二、中国森林公园和森林旅游三十年的成就

如上所述,中国森林旅游发展的三十年,是森林旅游这种新兴旅游形式在中国从无到有、从小到大、从弱到强的三十年。

(一) 森林旅游基础设施不断完善

经过30年的发展,我国森林旅游已基本形成了以森林公园为主体,湿地公园、自然保护区旅游小区、林业观光园和狩猎场等其他类型森林旅游景区协同发展的体系。截至2011年年底,全国林业系统共建立森林公园2747处,规划面积1706万 hm^2 ,其中国家级森林公园747处,省级森林公园1238处,县级森林公园762处;全国共有湿地公园315处,湿地公园总面积达179.07万 hm^2 ,其中国家级湿地公园试点213处,省级湿地公园102处;建立森林和野生动物类型自然保护区2035处,规划面积12353万 hm^2 ,其中国家级自然保护区247处,建立湿地类型自然保护区470处,其中41处被列入《湿地公约国际重要湿地名录》;同时,据不完全统计,全国还建立了37处植物园、21处野生动物园、138处狩猎场、21处沙区景观旅游区。全国森林公园共拥有旅游步道6.06万 km ,旅游车(船)3.11万台(艘),接待床位72.76万张,餐位127.87万个。

(二) 森林旅游市场不断开拓

经过30年的发展,中国森林旅游市场总量不断增长,全国森林公园的游客接待人数不断增长,1995年突破5000万人次,2002年突破1亿人次,2011年达到4.68亿人次,其中海外游客人数达到1207万人次;森林旅游客源市场结构发生变化,从以境外客源为主转变为以国内客源为主,从高端市场转变为大众化市场;森林旅游产品结构也不断丰

富和完善,从单一的观光游发展到观光、度假、休闲、漂流、滑雪、观鸟、户外运动等多样化的、注重游客体验的森林旅游产品,开发培育出一大批特色突出的森林旅游产品,如张家界、九寨沟和喀纳斯等观光类精品,长白山和阿尔山等度假类产品,西双版纳和海南等的热带雨林旅游产品。

(三) 森林旅游行业管理不断加强

经过30年的发展,中国森林旅游业行业管理水平不断提高,已经基本建立起一整套的法制化、规范化、标准化的管理体系。在法制化建设方面,已建立以《国家湿地公园管理办法(试行)》和《国家级森林公园管理办法》等专门性部门规章为主,《森林公园管理条例》或《湿地保护条例》等地方立法为辅的法律法规体系,为森林旅游健康有序发展提供有力的法律保障。在标准化建设方面,成立了全国森林公园标准化技术委员会,颁布了《中国森林公园风景资源质量等级评定》和《国家森林公园建设规范》等一批国家标准和行业标准,初步构筑了森林公园建设和森林旅游标准体系,有效地规范了森林旅游市场秩序,提高了森林旅游产品质量,为森林旅游业的发展提供了重要的技术支撑。

(四) 森林旅游效益不断增加

经过30年的发展,中国森林旅游业各类效益不断增加,在全国旅游业中的地位不断提升,已成为林业绿色转型与发展的重要战略途径。全国森林公园以门票为主的直接旅游收入1992年突破1亿元,2000年突破10亿元,2004年突破50亿元,2011年高达376.42亿元;全国森林公园创造的社会综合产值高达3000多亿元;全国森林公园直接从业人员达15.00万人,带动社会就业64.38万人。湖北的神农架林区,通过发展森林旅游使全区75%以上的乡镇、林场和40%的人口直接受益,旅游产值占到林区经济总产值的一半以上。在扩大就业的同时,也促进了地方经济转型升级,提高了当地的知名度,武夷山、黄山和阿尔山等很多林业大市已成功转型为全国著名的旅游强市。

(五) 对山区社会经济发展贡献大

30年的森林旅游发展已经使2700个乡镇1.2万个村的近2000万农民受益,带动4654个村脱贫。森林旅游的发展也使林农认识到优良的生态环境和森林景观是森林旅游发展的基础,意识到山清水秀也蕴含着巨额的无形财富,找到了生态保护和经济发展和谐共赢的途径。森林旅游更给山区带来了巨大的人流、物流、资金流、信息流等,促进了城乡交流与融合,提高了林农的综合素质,促进了山区的经济发展、资源保护、农民增收、社会和谐。位于匡山国家级森林公园境内的闽北山区浦城县双同村,通过建设匡山“森林人家”,年接待游客4万多人次,旅游及相关产业收入近600万元,村民年人均纯收入达1万元,由当初“五十炉灶二十光,有女不嫁双同郎;三餐吃着包谷饭,缺粮缺钱缺姑娘”的贫困村发展成为如今在当地远近闻名的富裕村。

三、中国森林公园和森林旅游三十年的基本经验

中国森林旅游发展的30年中积累了不少经验,归纳起来,最基本的有以下五条。

(一) 思想观念是森林旅游发展的“总开关”

有什么样的发展理念, 就选择什么样的发展道路, 就采取什么样的发展思路, 最终决定发展的水平和成效。大力发展森林旅游, 山还是那些山, 树还是那些树, 所不同的是理念改变了、思路转化了, 带来的却是天翻地覆的变化。实践证明, 森林旅游不仅没有破坏原有的森林环境, 而且还提高了资源价值。根据有关部门统计, 多年来, 以森林公园、湿地公园、自然保护区为主要依托的我国森林旅游业一直保持强劲的发展势头, “十一五”期间森林公园年接待游客人数占国内旅游总人数的近 1/5, 年均增长率达 18%, 高出国内旅游年均增长率 6 个百分点, 2010 年全国森林公园直接旅游收入达 294.94 亿元, 带动社会综合旅游收入超过 2000 亿元。

(二) 政府主导、加强领导是森林旅游发展的关键

事业要发展, 领导是关键。30 年来, 各级政府和领导高度重视森林旅游的发展, 在组织协调、规划制定、政策支持、宣传促销等方面都发挥了重要作用。如浙江省虽然是森林资源小省, 但多年来各级政府和领导高度重视发展森林旅游, 浙江省委、省政府领导曾多次强调: “森林资源是综合性、多功能资源, 要利用丰富的森林资源开展旅游业, 在交通便利的地方, 利用森林资源兴办森林公园, 发展森林旅游业, 这也是办好绿色产业的有效途径。”对森林公园和林业观光园区的建设力度大, 并通过举办中国森林旅游博览会、浙江省森林旅游节、森林休闲节积极推广和宣传森林旅游, 使得浙江成为全国森林旅游业第一大省, 2011 年全省森林公园游客接待人数达 3542.58 万人次, 森林公园直接旅游收入高达 116.94 亿元, 远远超过其他省份。

(三) 市场需求是森林旅游发展的原动力

森林旅游要大发展, 必须做大、做强、做优市场, 必须要强化品牌意识。扩大市场份额, 提高市场竞争力, 关键在于产品质量和品牌。森林旅游发达的地区往往都拥有一批特色鲜明的森林旅游产品, 如全国森林旅游大省——四川省, 2011 年实现生态旅游直接收入 309 亿元, 接待游客 1.7 亿人次, 占全省林业产业总产值的 21%, 就拥有九寨沟国家森林公园、剑门关国家森林公园、黄龙自然保护区和峨眉山国家风景名胜区等精品生态旅游区, 全球著名的大熊猫生态旅游, 中国最美的十大森林之一的蜀南竹海, 著名的中国·成都森林文化旅游节、中国四川光雾山红叶节、四川花卉(果类)生态旅游节等一批在国内、国际市场叫得响的森林旅游产品。广东梅州利用茶园发展旅游, 开发建设的雁南飞茶田旅游区成为首批 66 家国家 AAAAA 级旅游景区之一; 江苏溧阳积极利用竹林资源发展旅游, 开发建设的南山竹海景区, 年综合收入已经超过亿元; 山东枣庄利用近 10 万亩^①的石榴园发展旅游, 年接待游客近 60 万人次。

(四) 广筹资金、创新机制是森林旅游发展的有效途径

森林旅游基础设施的建设需要投入大量的资金, 单靠林业系统自身的力量是不足的,

^① 1 亩 = 1/15hm²。以下同。

因地制宜地实行内引外联，建立“政府主导、市场运作、社会参与”的多元化投融资体系，是加快发展森林旅游的有效途径。在投资渠道上，坚持实行“国家、地方、部门、集体、企业、个人一起上”的方针，坚持“谁投资、谁开发、谁受益”的原则，多渠道、多层次、多形式筹集资金，加快森林景观资源的开发力度；在经营机制上，按照“尊重所有权、强调管理权、搞活经营权”的原则，灵活采取合作、合资、联营、承包、租赁等多种形式，广泛吸引社会资本参与森林旅游的开发。2011年，全国森林公园建设投入各类资金达313.13亿元，其中，国家投入103.48亿元，自筹98.01亿元，引资111.64亿元，综合旅游收入高达433.60亿元。

（五）资源保护是森林旅游发展的基础

森林旅游资源是森林旅游业赖以生存的基础，保护森林旅游资源就是保护森林旅游业。三十年的森林旅游发展为社会创造了巨大经济效益和社会效益，但也存在森林旅游资源粗放开发和盲目开发利用，森林旅游区环境污染严重等问题。因而，发展森林旅游必须要兼顾经济效益、生态效益和社会效益的协调；必须要科学编制森林旅游发展规划，才能实现森林旅游资源保护和开发并举；必须要充分考虑到资源的脆弱性、环境的敏感性和空间的承载性，确保森林资源不被破坏；必须要加强环境教育，要增强企业、游客和全社会的森林旅游资源保护意识，防止建设性破坏，才能使森林旅游业成为可持续发展的绿色产业。

中国林学会森林公园分会理事长
福建农林大学校长

