

# 四川省森林公园经营管理模式研究

杨晓华<sup>1</sup> 张珩<sup>2</sup> 夏爱萍<sup>1</sup> 马朝洪<sup>1</sup>

(1. 四川省森林旅游服务中心, 四川 成都 610081; 2. 四川省林业信息中心, 四川 成都 610081)

**摘要:** 四川拥有丰富的生态旅游资源, 森林公园是发展生态旅游、建设生态文明的重要载体。经过 20 多年的发展, 四川森林公园在经营管理的过程中形成了资源入股、政府主导、利益联动等模式。本文主要研究了四川森林公园经营管理模式的不同特点和存在的问题, 认为要想盘活森林风景资源资产, 森林公园的所有权、管理权和经营权可进行合理分离, 建立适应符合当地经济发展的森林公园管理体制和经营机制。同时, 本文也从法律法规和资金投入等方面给出对策和建议。

**关键词:** 四川; 森林公园; 经营管理模式

中图分类号: S7-93 文献标识码: A 文章编号: 1003-5508(2013)04-0062-03

## A Study of Management Modes of Forest Parks in Sichuan

YANG Xiao-hua<sup>1</sup> ZHANG Heng<sup>2</sup> XIA Ai-ping<sup>1</sup> MA Chao-hong<sup>1</sup>

(1. Sichuan Nature Tourism Center, Chengdu 610081, China;

2. Sichuan Information Center of Forestry, Chengdu 610081, China)

**Abstract:** Sichuan has rich eco-tourism resources. Its forest parks are an important carrier for the development of ecological tourism and ecological civilization construction. After 20 years of development, the forest parks have formed the models of resource shares, government leading and interest chain effect in the management process. This paper deals mainly with the different characteristics of Sichuan forest park management modes and existing problems. In order to revitalize the forest landscape resource assets, the forest park's ownership, administration rights and management rights can be reasonably separated, aiming to establish the forest park management system and operational mechanism in line with local economic development. Besides, some strategies and suggestions are put forward from the aspects of laws and regulations and capital investment.

**Key words:** Sichuan, Forest park, Management mode

四川位于祖国西南,地处长江上游,幅员面积 48.6 万 km<sup>2</sup>,是全国重点林区和林业发展重点省份之一。全省现有林地面积约 2 400 万 hm<sup>2</sup>,森林面积约 1 700 万 hm<sup>2</sup>,森林覆盖率 35.3%,活立木蓄积 16.66 亿 m<sup>3</sup>,森林面积居全国第 4 位,森林蓄积居全国第 2 位。以大熊猫及其栖居的原始森林为代表的森林风景资源,为建设森林公园,发展生态旅游,展示生态文明奠定了坚实的基础。

从 1991 年第一个森林公园——南充金城山森

林公园诞生至今,四川已建立森林公园 120 处,各级林业部门始终把森林公园建设作为现代林业产业结构调整的重要内容来抓,森林公园从无到有,从少到多,逐步发展壮大。近年来,成功打造了海螺沟、剑门关、九寨、瓦屋山等国家森林公园,深受国内外广大游客喜爱,为人们休闲娱乐、度假疗养提供了良好的场所。森林公园已成为四川生态旅游业的重要组成部分,为促进区域经济、社会可持续发展做出了积极贡献。

收稿日期: 2013-04-26

作者简介: 杨晓华(1978-),男,硕士,主要从事森林公园和生态旅游规划管理工作, E-mail: yxhpony@163.com。

## 1 发展概况

多年来,四川省充分利用得天独厚的森林风景资源和人文景观资源,积极推进以国家级和省级森林公园为重点的森林公园建设。

目前,四川已建立森林公园 120 处,其中国家级 33 处、省级 55 处、市县级 32 处,森林公园总数列全国第七位;总经营面积 76.62 万  $\text{hm}^2$ , 占全省国土面积的 1.58%。2012 年四川森林公园旅游总收入达 47.71 亿元,总接待游客 2 800.58 万人次,其中海外游客 84.42 万人次。

## 2 经营管理模式

### 2.1 资源入股经营模式

九寨沟国家森林公园处于四川“大九寨”国际旅游区的核心区域,面积 37 000  $\text{hm}^2$ , 包括神仙池和甘海子两大旅游区。公园自 1995 年批准成立后,因资金、管理体制等因素的制约,开发建设进展十分缓慢。1999 年,九寨沟县成立“九寨沟国家森林公园旅游集团开发有限责任公司”负责公园的开发建设。2001 年,九寨沟县与美国加州集团·成都国际会议展览中心股份有限公司签订了合作开发协议书,引资 23 多亿元人民币开发建设“九寨天堂”国际会议度假中心项目,包括九寨天堂温泉酒店、神仙池景区、甲蕃古城等。2002 年,又成立九寨沟国家森林公园管理局负责森林公园的规划、招商引资、开发管理等相关工作,九寨天堂国际会议度假中心负责森林公园内所有项目的经营工作。公园经过不断的努力和探索,摸索出了资源入股合作开发的发展模式,邀请森林资源评估专家对九寨沟国家森林公园内的森林生态资源进行评估,神仙池景区和甘海子景区占 44% 的资源股,而且每年通过评估,资源价值逐年上升。这种模式不仅可以引进资金,还能利用先进的管理经验和优秀的管理人才,对森林公园的资源进行更合理有效的保护和开发,避免了由于公园建设初期缺乏资金、起点低而造成对资源的破坏。

### 2.2 政府主导经营模式

海螺沟国家森林公园位于甘孜州泸定县西南,是中国唯一的冰川森林公园。因其独特的低海拔现代冰川、高品质的温泉和浓郁的民族风情而闻名于世,是我省川西旅游的重要支点和引擎。2003 年,甘孜州委、州政府根据景区发展的需要,成立了海螺

沟景区党委和管理局,作为州政府派出的一个行政管理机构,负责景区经济建设和社会事业各项工作,并行使县委、县政府的相关职权。同时,景区下辖 1 镇(磨西镇)1 乡(新兴乡)21 个行政村。经过多年的开发建设,森林公园在旅游设施、景区管理、资源保护、环境治理、规划建设等方面,都取得了长足进步,积累了丰富的经验,已发展成为甘孜州最为成熟的旅游景区。特别是随着景区旅游业的发展,当地群众逐渐改变了传统生产模式,积极从事与旅游业相关的生产经营活动,并从中得到了实实在在的利益,生活质量不断提高。

### 2.3 利益联动经营模式

瓦屋山国家森林公园位于眉山市洪雅县,幅员面积 73 140  $\text{hm}^2$ , 是眉山市生态旅游业的龙头。2005 年 8 月,瓦屋山管委会将森林公园中瓦屋山景区的经营性国有资产及经营权转让给四川瓦屋山旅游开发有限公司,公司每年交管委会 200 万管理费,到 2010 年后增加部分三七分成(公司七成)。2011 年建立了“瓦屋山景区管委会+旅游公司+乡村酒店”3 方利益联动机制。瓦屋山旅游公司根据游客量,每月提供一定数额的 5 折优惠门票报管委会,并对取得合作单位称号的乡村酒店(农家乐/林家乐)进行业务指导。管委会则根据合作单位的经营、管理、宣传情况分配 5 折优惠门票名额,获得“瓦屋山旅游公司合作单位”称号的乡村酒店自行掌握优惠名额的使用,自觉接受管委会日常监督管理,做好对进入景区游客的正面宣传,不断完善硬件设施建设,提高服务水平。3 方利益联动机制的顺利实施,既增强了 3 方利益主体之间的联系和沟通,又促进了乡村酒店的自我完善与改进,瓦屋山景区旅游业呈现出和谐健康发展态势。

### 2.4 专业化公司经营模式

凌云山国家森林公园位于南充市高坪区,公园山清水秀,气候宜人,集儒、佛、道文化为一体,极具开发价值。按高坪区政府与凌云山旅游文化风景区开发有限公司签订的联合开发协议规定,除宗教文化景观由该公司负责投资外,其他基础设施建设均由高坪区地方政府投资。此外,为适应现代化经营管理要求,高坪区政府特聘广东奥利明珠旅游管理公司的专业人士对景区进行规范化管理,每年给予管理费 150 万元。通过严格各项管理制度,加强员工技能培训,景区管理水平显著提升,实现了景区独立经营,自负盈亏。

## 2.5 多元化经营模式

夹金山国家森林公园因红军爬雪山、过草地而闻名天下,位于雅安市宝兴县。公园主要由东拉山和神木垒等景区组成,在开发经营中有以下模式:一是“政府+森工企业+引进企业”,主要依托东拉山大峡谷万亩野生桂花林和红叶彩林景观资源,县政府以基础设施和景观资源入股占门票收入21%的股份(夹金山林业局在县政府股份中占90%的股份),引进成都地邦集团组建旅游开发公司占门票收入79%的股份,开发商投入资金对景点、接待设施进行建设,自主经营,自负盈亏。二是“政府+森工企业”,县国资公司投资1500万元对神木垒景区进行景点和基础设施建设,组建青衣源旅游公司负责景区经营管理,夹金山林业局以森林景观资源入股占门票收入20%的股份。三是森工企业职工集资入股开展旅游接待,由企业职工集资入股注册公司,修建和配置接待设施,租赁单位部分资产,开展餐饮和住宿接待,形成了蚂蝗沟、泥巴沟、赶羊沟和扑鸡沟4个林家乐等。

## 2.6 场园一体经营模式

由于体制机制等历史原因,四川绝大多数森林公园是在国有林场基础上建立起来,森林公园主要依托于林场从事森林生态旅游,一般采用林场与森林公园“两块牌子、一套人马”,并以林场独自经营为主的一体化开发经营管理模式。然而林场主要侧重于对国有林生产经营,对森林公园的开发建设投入的人力、物力和财力都有限,从而导致了四川大部分森林公园发展建设停滞不前,形成“怀抱金鸡却不会下金蛋”、“资源富集却囊中羞涩”的发展怪象。一旦引进外来企业开发,林场既丧失了经营权,还很容易丧失管理权。

## 3 对策建议

### 3.1 完善经营管理体制

通过对四川森林公园以上开发模式的例举,不难发现,在当前形势下,森林公园的开发建设要想有活力,必须借助外力,仅凭林业部门或林场职工单一开发模式是没有市场竞争力的。要想盘活森林风景资源资产,应当引进现代企业管理制度,森林公园的所有权、管理权和经营权可进行合理分离,建立适应社会主义市场经济发展的森林公园管理体制和经营机制。林业部门主要负责森林公园管理工作,省级以上森林公园设立管理机构,并应纳入国家公益事业单位,管理重点放在加强资源保护、风景林营造、

公益性基础设施建设及强化森林风景资源资产管理方面,切实履行各项公共管理和建设的职能;推进森林公园生态旅游现代企业制度的建立和完善,按照“谁投资、谁经营、谁受益”原则,将森林公园生态旅游开发项目全面推向市场,广泛调动不同所有制经营主体投资发展森林公园生态旅游的积极性,全面提高森林公园的整体效益水平。

### 3.2 健全法律法规

健全国家和地方法律法规,在现有《国家级森林公园管理办法》基础上,建议国家制定《中国森林公园管理条例》。对现有的《四川省森林公园管理条例》进行修改完善,使之更具有可操作性;同时加强林业部门与建设、旅游、环保等部门的衔接与合作,使森林公园相关法律法规与《旅游法》、《风景名胜区条例》、《自然保护区条例》等法律法规相互协调。

### 3.3 增加资金投入

中央、地方都应设立森林公园建设专项资金,支持森林公园基础设施、保护设施和科普宣教展示设施等建设。建立多渠道、多元化的产业资金投入机制,争取相关部门的支持,用活天然林保护、森林防火、重点生态功能区转移补助资金、扶贫开发等专项资金,并通过自筹和银行贷款等渠道,不断为森林公园建设和生态旅游业的发展提供资金支撑;制定生态旅游产业优惠政策,放宽、简化开发建设手续,营造宽松的社会投资环境,扶持保护森林公园开发经营企业。

### 参考文献:

- [1] 兰思仁. 国家森林公园理论与实践[M]. 北京: 中国林业出版社, 2004.
- [2] 杨晓华, 马朝洪. 四川生态旅游产业发展与创新[J]. 四川林业科技, 2008, 29(1): 79~80.
- [3] 马朝洪, 杨晓华. 四川自然保护区生态旅游与可持续发展[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2008.
- [4] 张志, 李江风. 我国森林旅游管理体制创新研究——以大别山国家森林公园为例[J]. 福建林业科技, 2006, 33(1): 168~170.
- [5] 胡晓晶, 李江风, 刁思勉, 等. 森林公园管理体制改革探讨——以武汉市为例[J]. 林业资源管理, 2005, 3(3): 15~18.
- [6] 丁卫东, 过珍元, 傅宾领. 浙江省森林旅游产品开发模式与发展战略的探讨[J]. 华东森林经理, 2007, 21(2): 49~52.
- [7] 杨爱荣. 河南省旅游产业开发与利用创新研究[J]. 新乡师范高等专科学校学报, 2004, 18(5): 47~48.
- [8] 马秀琴, 王秋娟. 浅谈森林公园经营管理体制存在问题及对策[J]. 河北林业科技, 2004, 3(3): 20~36.
- [9] 江艺平. 浅谈小坪森林公园经营模式的构想[J]. 福建林业科技, 2002, 29(3): 113~114.