

韩国自然休养林发展及启示*

李祇辉

(北京石油化工学院人文社科学院, 北京 102617)

摘要:近年来,以森林体验、环境教育、健身疗养、娱乐休闲为主要功能的自然休养林得到国际社会的极大关注。30多年来,韩国自然休养林以其清新自然的环境和独特的休养功效,日益成为韩国人缓解压力、愉悦身心、保持健康的最佳去处之一,已成为韩国国民心中理想的森林休闲度假目的地。文中介绍了韩国林业概况,总结了韩国自然休养林发展的阶段特征、经营管理特点,提出了对我国森林公园等保护地建设的启示与借鉴。

关键词:自然休养林,森林体验,森林休闲,森林公园,森林旅游,韩国

中图分类号:S759.91

文献标识码:A

文章编号:1001-4241(2021)02-0101-05

DOI:10.13348/j.cnki.sjlyyj.2020.0095.y

Natural Recreation Forest Development in Korea and Its Inspiration

Li Zhihui

(School of Humanities and Social Sciences, Beijing Institute of Petrochemical Technology, Beijing 102617, China)

Abstract: In recent years, the natural recreation forest that integrates the forest experience, environmental education, fitness and recuperation, entertainment and leisure together has received great attention from the world community. For more than 30 years since its establishment in 1988, the natural recreation forest in Korea has become one of the best places and the ideal leisure and holiday destinations for people to relieve pressure, enjoy body and mind, and keep healthy with the fresh natural environment and unique recreation effect. This paper introduces the general forest condition in Korea, summarizes the stage and the characterized operation and management of its natural recreation forest development, and then comes up with the enlightenment and lessons for the development of forest parks and other protected areas in China.

Keywords: natural recreation forest, forest experience, forest recreation, forest park, forest tourism, Korea

由于森林多功能的特点,充分挖掘森林的休闲、疗养、体验和教育等服务功能是世界林业发展的方向^[1]。近年来,以森林体验、环境教育、健身疗养、娱乐休闲为主要功能的自然休养林得到国际社会的极大关注^[2]。韩国1988年首次建立自然休养林,迄今已有30余年的历史。从自然资源类型来看,韩国自然休养林以山地型为主,占比超过80%^[3]。韩国素有“登山王国”的美誉,一直以来登山都是韩国人最喜欢的兴趣爱好。舆论调查机构——盖洛普(韩国)公司以“韩国人喜欢

的兴趣和文化”为主题于2004、2014和2019年进行了3次民意调查,结果显示,登山一直位列韩国人最喜欢的10大兴趣爱好之首^[4]。数十年来,自然休养林以其清新自然的环境和独特的休养功效,日益成为韩国人缓解压力、愉悦身心、保持健康的最佳去处之一^[5]。韩国山林厅统计结果表明,自1989年发布统计数据以来,除个别年份外,韩国自然休养林的游客数量一直保持逐年增长态势。2011年游客首次超过1000万人次,2018年达到1533万,增长了43.5%^[6]。

*收稿日期:2020-05-28;修回日期:2020-10-15;网络出版日期:2020-10-22。

基金项目:2018年黑龙江省委十二届四次全会专项课题“黑龙江省乡村旅游可持续发展对策研究”(18JYH767);北京石油化工学院旅游可持续发展研究中心绿色发展研究项目(18032221001/017)。

作者简介:李祇辉,女,北京石油化工学院人文社科学院副教授,博士,近期研究方向为朝鲜、韩国绿色可持续发展政策、森林康养等, E-mail: lizhihui@bipt.edu.cn。

中韩两国地理相邻,文化相近,同属东亚文化圈,对自然的理解和把握深受“天人合一”的传统东方自然观影响。虽然从现代意义上来看,森林休养、森林公园等概念来自于西方,但这些概念早已在韩国落地生根,形成了具有韩国特色的森林休养文化^[3]。其中,韩国自然休养林制度就是典型代表。研究韩国自然休养林的发展历程对于提升我国森林休养质量具有一定的借鉴意义。

1 林业概况

2018年韩国森林面积为637.1万 hm^2 ,占国土面积的63.5%;林业产业实际总产值为23797亿韩元,占实际国内生产总值的0.1%^[6]。韩国林地按所有权划分为国有林、公有林和私有林^[7]。从2010年开始,韩国山林厅每隔5年发布1次《山林基本统计》,向社会公布韩国森林资源相关数据。2016年发布的《山林基本统计》数据显示,韩国国有林面积为161.8万 hm^2 ,占森林总面积的25.5%,蓄积量为2.6亿 m^3 ,平均蓄积量为 $163.3\text{ m}^3/\text{hm}^2$;公有林面积为46.7万 hm^2 ,占森林总面积的7.4%,蓄积量为7283.1万 m^3 ,平均蓄积量为 $156.0\text{ m}^3/\text{hm}^2$;私有林面积为425万 hm^2 ,占森林总面积的67.1%,蓄积量为5.9亿 m^3 ,占森林总蓄积量的63.6%,平均蓄积量为 $138.3\text{ m}^3/\text{hm}^2$ ^[8]。2018年韩国森林公益价值换算为货币为221万亿韩元,相当于韩国国内生产总值的11.7%,是韩国林业总产值的92.8倍。自1987年以来,韩国森林公益价值保持持续增长态势,年均增幅达7.5%^[9]。

2 自然休养林发展的阶段特征

2.1 自然休养林的设立情况

根据韩国《关于山林文化、休养的法律》(简称《山林休养法》)第2条的定义,自然休养林是指为了助力国民身心健康、森林休闲、健康养生及森林教育而规划建设森林资源(包括设施及土地)。按照森林权属,韩国自然休养林划分为国有(国立)自然休养林、公有(公立)自然休养林和私有(私立)自然休养林3种类型。韩国在1988年最初实施自然休养林制度时只设立了3处国有自然休养林,之后随着自然休养林制度的不断完善,到2018年,已设立了170处自然休养林,其中国有自然休养林43处、公有自然休养林104处、私有自然休养林23处。从数量上看,韩国自然休养林以国有和公有自然休养林为主,占比为

86.5%。1988—2018年的30年间年均设立自然休养林接近6处。2018年游客达1533万人次,其中国有和公有自然休养林为1424万人次,占总数的92.9%;营业收入为603亿韩元,其中国有和公有自然休养林为547亿韩元,占总营业收入的90.7%^[10]。从游客人数和营业收入来看,韩国国有自然休养林和公有自然休养林发挥着主导作用。

2.2 自然休养林发展的阶段特征

以10年为周期来划分,韩国自然休养林发展可以划分为3个阶段:1988—1998年为自然休养林制度的萌芽期,1999—2008年为成长期,2009年至今为成熟期^[11]。

在自然休养林制度的萌芽期,从游客视角来看,自然休养林的服务设施远不能满足游客多样化的休养需求,存在诸多问题:一是住宿设施以山中临时歇脚处为主,属于简易设施;二是作为体育设施的儿童游乐场没有突出森林特色,与一般儿童游乐场无异,对游客吸引力不大;三是自驾车进入受到限制,非常不利于游客的出行。

在自然休养林发展的成长期,随着韩国自然休养林的不断发展,自然休养林越来越引起韩国国民的关注和兴趣,其作为公益性森林休闲空间的地位得到巩固和强化,自然休养林的多功能效果日益凸显。除森林休闲功能之外,教育、文化等功能得到进一步加强。在此时期,“森林之家”“体验设施”等用语出现在自然休养林设立的设施标准中,反映了时代的变化。总体来看,在此时期,通过“森林之家”等住宿设施,自然休养林的住宿功能得到加强,服务功能不断细化,也可以为残疾人等群体提供住宿服务,住宿服务的改善吸引了越来越多的游客。同时,在此时期,为了满足日益增长的游客需求,在自然休养林内建成了大型的服务设施——森林文化休养馆。森林文化休养馆可以提供住宿、餐饮、森林休闲体验等综合服务。作为自然休养林的代表性服务设施,森林文化休养馆逐渐成为自然休养林的主要利润来源。

在成熟期,自然休养林发展进入到了提质增效阶段,自然休养林成为引领韩国森林休闲文化的重要载体。“森林之家”等住宿设施均设有独立卫生间和盥洗室,更加符合游客需求,规模更大、档次更高;森林拓展训练营不再只是单纯地提供会议功能,也设有客房等住宿设施,与“森林之家”一起在旅游旺季作为住宿设施使用;野营场地设施更加完善,可吸引大量的

自驾游客;建设了大批多功能运动场,可满足游客日益增加的体育需求;各种森林教育项目、森林体验项目运营良好,进一步提升了自然休养林的吸引力。

总之,从提供森林服务层面来看,30多年来,在韩国自然休养林内依法、依规建设了大量服务设施,为游客提供了便利。由于韩国自然休养林的吸引力不断增强,游客数量连年保持增长,已成为韩国国民心中理想的森林休闲度假目的地。从森林休闲活动类型来看,韩国人主要进行森林漫步、登山以及其他体育锻炼等活动,对各种服务设施等依赖性较强。从森林旅游项目来看,韩国自然休养林可以提供356个森林旅游体验项目,其中以自然体验类和文化探访类项目为主。从森林环境教育来看,开发了丰富多彩的针对青少年、儿童的研学项目,为青少年了解森林、热爱森林、森林科普提供了实践基地^[5]。

3 自然休养林的经营管理特点

3.1 相关法律及组织管理

《关于山林文化、休养的法律》(简称《山林休养法》)于2005年8月4日颁布,2006年8月5日开始实施,共包含8章36条,截至目前已历经22次修订,是韩国自然休养林制度最权威、最专业、最全面的法律阐释和实施依据,为韩国自然休养林建设提供了法律保障和行动指南。相应地,《山林休养法》附属的实施令和实施细则对自然休养林的设施种类、设施标准等具体内容进行了更细致地规定。比如,在生态保护方面,为了防止过度开发、避免毁林行为,《山林休养法》及其实施令和实施细则对休养林内所有建筑物的总占地面积(必须为1万m²以下)、单体建筑物的建筑面积(必须为900m²以下)、层高(必须为3层以下)均作了限制性规定。在森林必备条件方面,《山林休养法》实施令第6条对设立为自然休养林的森林进行了如下规定:一是必须景色优美;二是必须地理位置优越,方便游人前往;三是国有林或公有林林地面积必须在30hm²以上,私有林林地面积必须在20hm²以上。

作为国有自然休养林的管理主体,韩国国立自然休养林管理所对全国的国有自然休养林实行垂直管理。该所成立于2005年,性质上属于责任运营机构。设立责任运营机构是韩国政府为了提高行政机构的运营效率和服务质量而采取的一种行政制度。其目的是一方面要维持政府履行行政事务的公共性,另一

方面赋予该行政机构财务与经营上的自由,使其对经营成果负责。责任运营机构的评定依据为《关于责任运营机构的设置运营法律》。韩国国立自然休养林管理所经过10多年的不懈努力,截至2018年,累计新建、改建了43处国有自然休养林,采用“通用化设计”,完善了设施设备,为游客提供了更多的森林休养空间;同时,构筑了完善的自然休养林安全管理体系,开发了各种森林体验项目,助力地方经济和文化发展;打造了全国统一的自然休养林预约平台,实时监控全国各地自然休养林游客人数,及时发布信息,对游客有效分流,使游客在自然休养林的休闲体验更佳^[12]。

按照韩国《地方自治法》的规定,韩国地方自治团体(地方政府)分为广域地方自治团体和基础地方自治团体。广域地方自治团体是指韩国的特别市、广域市、道等地方政府,基础地方自治团体是指一般的市、郡以及特别市和广域市内的区等基础的行政区域。因此,韩国公有自然休养林又可以分为广域地方自治团体所有林和基础地方自治团体所有林等2大类。对于广域地方自治团体所有的公有自然休养林,由森林相关专业机构(森林环境研究所、森林开放研究院等)进行专门化的独立经营。对于基础地方自治团体所有的公有自然休养林,或由相应市、郡内的森林业务相关科室进行管理,或委托设施管理公团、观光开发公社等进行委托经营。私有自然休养林的管理主体为个人或企业法人。

3.2 经营管理特点

在韩国自然休养林发展的30余年时间里,其经营管理体现如下特点:

一是政府主导型的发展模式。从运营主体来看,虽然韩国自然休养林的运营主体有国有、公有和私有等3类,但无论从自然休养林设立的数量还是从来访的游客人数、营业收入来看,主要是国有、公有自然休养林在满足国民森林休养需求方面发挥着重要作用;从财政投入来看,国有、公有自然休养林的建设投资来源于中央财政预算(国有自然休养林)、中央与地方财政预算(公有自然休养林),私有自然休养林的建设投资主要由运营主体自身负责,也可以获得中央财政的融资支持。从2011年起,针对每个国有、公有自然休养林的政府预算投入约为50亿韩元,其中公有自然休养林的中央与地方政府预算投入比例约为中央和地方各占70%和30%^[11]。

二是相关法律及配套规定完善,法律的可执行性

和可操作性强。在1990年修订的《山林法》中增加了与自然休养林设立、运营、管理等相关条款,为自然休养林的发展奠定了法律基础;相应地,也对《山林法》实施令和实施细则进行了同步修订。1990—2005年,针对自然休养林发展的情况变化,对《山林法》及其实施令和实施细则进行了数次修订。2005年《山林法》被拆分为3个更为具体的法律——《关于山林资源建设与管理的法律》(简称《山林资源法》)、《关于国有林经营与管理的法律》(简称《国有林法》)和《关于山林文化、休养的法律》(简称《山林休养法》),《山林法》在2005年8月4日宣告废止。截至目前,《山林休养法》是韩国自然休养林发展的根本法律和保证,其配套的实施令和实施细则保证了法律的可执行性和可操作性。

三是经营管理体系明晰,管理效率高。韩国国有、公有、私有自然休养林的经营管理主体均有不同。以国有自然休养林的经营管理为例,国立自然休养林管理所在促进国有自然休养林发展方面发挥着极其重要的作用。作为隶属于韩国山林厅的中央行政机关,一方面国立自然休养林管理所要行使政府的行政职能,另一方面其要负责全国的国有自然休养林建设、管理、运营等一切具体业务工作。国立自然休养林管理所将国有自然休养林按地区划分为不同区域,分设不同的管理部门进行直接管理,这种管理模式保证了经营管理的高效运行。

四是完备的服务设施及丰富的森林体验项目。以韩国国立有明山自然休养林为例,它是1988年韩国政府设立的首批3处国立自然休养林之一,其规模大、坡度平缓、适合攀登,林地内设有1个长6 km的登山步道、1个长2.8 km的健身步道和1个长0.8 km的森林体验步道,游客可以轻松行走游览;拥有纵贯整个休养林的溪谷和小溪,适合玩水嬉戏,很受儿童欢迎;拥有一座占地79 338 m²的植物园(木本植物42种、草本植物322种),可以开展自然教育和生态教育;森林之家、山林文化休养馆等可提供住宿服务和野营、团队拓展训练等其他服务;特别是针对幼儿园、小学生安排有学习体验教育项目,针对成年人游客安排有森林疗愈项目,针对各个年龄段的游客安排有木工体验项目^[13]。良好的设施及服务、多样化的森林体验项目吸引了越来越多的游客前去度假休闲,使其成为韩国最具人气的10处国立自然休养林之一,在国立自然休养林中稳居人气排名第1名^[14]。

4 启示与借鉴

中国在推进森林体验和康养,发展集旅游、医疗、康养、教育、文化、扶贫于一体的林业综合服务方面也出台了诸多举措^[15],其中森林公园制度就是典型代表。我国森林公园制度与韩国自然休养林制度有许多相似之处:一是发展历史相似,我国森林公园制度也是始于20世纪80年代,有30余年的发展史;二是发展阶段相似,我国森林公园也是经历了试点起步(1980—1990年)、快速发展(1991—2000年)、规范发展(2001—2010年)、质量提升(2011年至今)等相似的发展阶段;三是管理体系相似,我国森林公园也是按林地权属实行国家级、省级、市(县)级等3级的分级管理。虽然从总体上看,我国森林公园发展态势良好,但也存在着法律位阶较低、森林体验和森林养生等旅游产品欠缺等发展瓶颈的制约^[16]。韩国自然休养林发展对我国有一定的借鉴意义。

4.1 修订完善法律法规体系,为森林公园管理提供根本性保障

韩国在1988年首次设立自然休养林之初,就非常重视相关法律建设。2005年出台的《山林休养法》,作为一部规范自然休养林发展的专门法律,其专业性、权威性为自然休养林发展提供了纲领性的行动指南。与此相比,我国森林公园管理在《森林法》中没有相关条款,也没有一部专门行政法规,森林公园建设和发展的法律基础薄弱。在2019年12月28日新修订的《森林法》中虽然增加了森林分类经营管理制度,规定了可以合理利用公益林地资源和森林景观资源,适度开展林下经济、森林旅游等内容,但对于如何实施未有阐述,不便于操作落实。应积极推进森林公园等相关立法工作列入国家立法计划,加快制定行政法规,及时对《森林公园管理办法》等部门规章进行修订,从而不断健全和完善我国的相关法律法规体系,为森林公园管理提供根本性保障。

4.2 明晰权责,建立统一的森林公园管理机制

在韩国自然休养林的发展过程中,国立自然休养林管理所发挥了重要作用。国立自然休养林管理所对国有自然休养林实施垂直管理。从组织机构设置来看,韩国国立自然休养林管理所将全国自然休养林划分为不同的区域,针对各个地区专设管理团队,直接管理,使国有自然休养林的管理权责明确、界限分

明。与此不同,我国国家级森林公园由林业部(国家林业和草原局)审批,由“省部(局)”或“省市(局)”共建,各级、各类行政部门对森林公园的“共建”模式不可避免地会带来“多头管理”和“交叉管理”等问题。应从国家层面设立专门机构,对国家森林公园实行统一管理,明晰权属关系和责任义务,加强监管,从根本上改变“九龙治水”的局面。

4.3 开发丰富多彩的森林体验项目,做好体验营销

韩国自然休养林深受韩国国民喜爱,拥有较高的知名度和美誉度,重要原因之一就是韩国自然休养林的体验活动项目丰富。一方面,以自然体验类和文化探访类为主题的300余个森林旅游项目让游人流连忘返;另一方面,针对青少年、儿童开发的研学项目,为孩子们了解森林、热爱森林以及森林科普提供了良好的契机。与此相比,我国森林公园的森林旅游产品体验性不足,产品供给跟不上消费升级的需求。应认真进行游客市场需求调研,基于游客的感官体验、情感体验、思考体验、行动体验和关联体验,开发丰富多彩的森林体验项目,做好体验营销。

4.4 完善接待服务设施,满足游客多样化和个性化的休闲需求

韩国自然休养林的一个主要特征就是接待设施的完备,各种便利设施、卫生设施、教育设施、体育设施、体验设施等的设立条件及标准均在《山林休养法》实施令和实施细则中有详细规定,其中,以“森林之家”为代表的住宿设施更是体现了绿色环保理念。接待设施的完备以及高品质的服务供给进一步提升了自然休养林的吸引力,使韩国自然休养林成为韩国国民心中理想的森林休闲度假目的地。与此不同,我国国家级森林公园属国家禁止开发区域,是禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区;严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动^[17]。然而,为了满足停留时间更长的森林休闲度假需求,绿色环保的住宿设施、健康时尚的餐饮和丰富多彩的森林体验活动都是十分必要的。因此,如何正确处理好保护与开发的关系、让绿水青山变成金山银山是我国森林公园等自然保护地发展面临的关键问题。应在科学

论证的基础上,进一步完善住宿、餐饮、娱乐、卫生等接待设施,为游客提供高品质服务,满足游客多样化、个性化的户外游憩需求。

参 考 文 献

- [1] 北京市林业碳汇工作管理办公室. 北京市园林绿化局碳汇办举办森林休养讲座[J]. 绿化与生活, 2014(2): 47.
- [2] 智信, 王建明. 韩国森林休养与森林教育培训纪行[J]. 绿化与生活, 2015(8): 50 - 53.
- [3] 이주형. 독일의 자연휴양림(Naturpark)연구를 통한 숲휴양고찰[J]. 한국산림과학회지, 2011, 100(3): 334 - 343.
- [4] 한국갤럽. 한국인이 좋아하는 40가지 [문화편] - 취미/운동/애창곡/영화/반려동물 (2004—2019)[EB/OL]. (2019-05-25)[2020-05-09]. <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1052>.
- [5] 郑群明. 森林保健旅游[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2014.
- [6] 산림청. 2019임업통계연보[M]. 대전: 산림청, 2019.
- [7] 许玉粉, 丛之华, 林青龙, 等. 韩国山林组合发展及启示[J]. 世界林业研究, 2015, 28(5): 81 - 85.
- [8] 산림청. 산림기본통계[M]. 대전: 산림청, 2016.
- [9] 국립산림과학연구원. 보도자료: 아낌없이 주는 숲, 우리 산림의 공익적 가치 221조원[EB/OL]. (2020-04-01)[2020-05-12]. https://nifos.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_1036&orgId=kfri&mn=UKFR_03_03&ctgryLrcls=CTGRY150.
- [10] 산림청. e-나라지표: 자연휴양림 운영 및 이용 현황[EB/OL]. (2019-07-23)[2020-05-12]. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1308.
- [11] 류강현. 자연휴양림 발전단계의 구분과 특성 연구[D]. 고려대학교, 2013.
- [12] 국립자연휴양림관리소. 기관소개[EB/OL]. [2020-05-22]. http://huyang.forest.go.kr/kfswweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=HUYG_01_01&cmsId=FC_000761.
- [13] 유명산자연휴양림. 자연휴양림안내[EB/OL]. [2020-06-27]. <https://www.foresttrip.go.kr/pot/rm/tri/selectRcrfrIntrdDtlView.do?hmpgId=0101&menuId=002001>.
- [14] 人民网. 韩国最具人气的10处国立休养林[EB/OL]. (2015-11-11)[2020-06-27]. <http://korea.people.com.cn/n/2015/1111/c206559-8974736.html>.
- [15] 国家林业局. 国家林业局关于印发《林业发展“十三五”规划》的通知[EB/OL]. (2016-05-25)[2020-05-22]. <http://www.forestry.gov.cn/main/218/content-875034.html>.
- [16] 赵敏燕, 陈鑫峰. 中国森林公园的发展与管理[J]. 林业科学, 2016, 52(1): 118 - 127.
- [17] 寇江泽. 国家级森林公园淘汰退出机制启动[N]. 人民日报, 2018-01-23(09).