

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920131150352

UDC _____

我国城市林业发展管理探析

厦门大学

硕士学位论文

我国城市林业发展管理探析

——以上海市森林资源管理为例

胡玮

Urban Forestry Development Administration Discussion:
A Case Study of Shanghai's Forest Resource Management

胡 玮

指导教师 聂安祥 助理教授

指导教师姓名: 聂安祥 助理教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

厦门大学

2016 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

聂安祥 助理教授
石牵助 副部长
黄新华 教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

20 世纪进入了城市快速发展的时代，城市建设在取得骄人成绩时，却为此付出了城市生态环境恶化的代价。进入 21 世纪，随着经济的飞速发展，城市的发展更加迅猛，人口高度集中，土地十分紧张，城市森林也不断萎缩，城市的环境仍然日趋恶化。因此，今天的人们越来越意识到生态环境建设的重要性，良好的城市生态环境是人类生存繁衍和社会经济发展的基础，是城市可持续发展的根本保证。发展城市林业，通过建设城市森林来健全城市生态安全体系，倡导城市生态文明，实现城市的可持续发展，已成为时代的迫切要求和人们的强烈愿望。在我国的城市中，上海市作为沿海经济发达的大城市，中国的金融中心，其林业发展面临的问题非常复杂。然而目前从公共资源管理角度针对上海市的城市林业的研究较少，因此研究上海森林资源的管理，对于讨论城市林业可持续发展有一定的参考价值，并且可以对我国其他城市特别是沿海经济发达的城市有重要的借鉴作用。城市森林资源管理与经营则更注重如何达到生态环境效益的优化配置。本文研究城市林业的发展管理这个当今城市发展非常重要的课题，具体以上海市森林资源的管理为研究主体。本文重点关注在千年发展目标的全球发展策略下，研究国内外关于这方面的文献，进而探讨分析上海市森林资源管理现状特点，并且探讨如何进一步合理保护和利用上海市的森林资源，能够达到经济学原理中的公共资源最优配置。能够通过本文的探究，进一步分析出上海市森林资源的可持续管理，突出其创建生态文明城市的核心，并且进一步根据可持续管理的理论和可持续发展的战略需要，提出适合城市森林资源管理的相关保护和利用的建议。

关键词：上海市；城市林业；资源管理

Abstract

In the 20th century, the city entered the era of rapid development, with the success in urban construction, our cities also paid the price for the expense of urban ecological environment deterioration. Entering the 21st century, with the rapid development of economy, the development of the city is even more fast, population is highly concentrated, land resource is becoming more and more deficient, urban forests are shrinking, and the city's environment is still deteriorating. As a result, people start to aware of the importance of ecological environment construction today. People know that the good urban ecological environment is the foundation of human survival and development of social economy, is also the fundamental guarantee for the sustainable development of cities. Development of urban forestry, by the way of the construction of urban forest to build the system of city ecological security, advocate urban ecological civilization and achieve the sustainable development of cities, has become the urgent request of era and people's strong desire. In our country, Shanghai is now a coastal economic developed city and the financial center of China. Shanghai faced very complicated forestry development problem. However, research for Shanghai's city forestry from the perspective of public resource management is still very less yet, so use the research of forest resources management in Shanghai to discuss the urban forestry sustainable development has a certain reference value, and to other cities, especially in the coastal economic developed city will have important reference. This paper studies the development of urban forestry management, and focus on the specific management of forest resources in Shanghai as the research subject. This article focuses on the development target of the global development strategy, then discusses analyzing the characteristics of the present situation of forest resources management in Shanghai, and discusses how to further reasonable protection and utilization of forest resources in Shanghai, to achieve the optimal allocation of public resources in the principles of economics. Through study in this paper, highlight the core of the create ecological civilization city, put forward suitable protection and utilization suggestions for urban forest resources management.

Keywords: Shanghai Area; Urban Forestry; Resource Management

目录

一、绪论.....	1
(一) 研究的背景与意义.....	1
(二) 国内外研究现状.....	5
(三) 城市森林资源管理相关概念及理论.....	7
(四) 研究的思路与内容.....	13
(五) 本文的创新之处.....	14
二、上海城市森林资源管理现状.....	16
(一) 我国城市林业发展概况.....	16
(二) 上海城市森林资源及其管理建设的基本情况.....	18
(三) 上海城市森林资源管理的现状及成效.....	20
(四) 上海城市林业存在的问题.....	32
三、上海城市森林资源管理过程.....	38
(一) 上海市森林资源年度动态监测体系的建立.....	39
(二) 上海市森林资源的分类管理.....	39
(三) 严格林地使用审批政策.....	42
(四) 政府政策和财政支持.....	43
(五) 有效的森林保险制度.....	45
四、上海林业发展的措施及建议.....	47
(一) 市政规划与城市森林规划结合.....	47
(二) 实现城市森林分级保护.....	48
(三) 调动社会力量和公众参与度.....	50
(四) 打造本地林业特色城市文脉.....	52
五、总结和展望.....	55
参考文献.....	57
致谢.....	59

Contents

I Introduction.....	1
(i) The background and significance of research.....	1
(ii) The research status at home and abroad.....	5
(iii) The relevant conception.....	7
(iv) The thought and content of the research.....	13
(v) The innovation.....	14
II Analysis of current Shanghai urban forest resource management situation.....	16
(i) China urban forestry development introduction.....	16
(ii) Basic situation of Shanghai urban forest resources and management construction.....	18
(iii) Current situation of Shanghai urban forest resource management and achievements.....	20
(iv) Problems of Shanghai urban forestry.....	32
III Shanghai urban forest resource management and operation..	38
(i) Establishment of annual dynamic monitoring system of forest resources in Shanghai.....	39
(ii) Classification management of forest resources in Shanghai.....	39
(iii) Strict forest land use approval policy.....	42
(iv) Government policy and financial support.....	43
(v) Effective forest insurance system.....	45
IV Suggestions to promote the development of urban forestry in Shanghai.....	47
(i) Municipal planning combined with urban forest planning.....	47

(ii) Realize urban forest classification protection.....	48
(iv) Mobilize social forces and the general public participation.....	50
(v) Build local urban forestry characteristic.....	52
V Conclusion and Prospect.....	55
References.....	57
Acknowledgments.....	59

一、绪论

（一）研究的背景与意义

1. 研究的背景

2015 年联合国可持续发展峰会召开之际，全球的可持续发展尤其是自然资源和生态环境建设工作又一次进入了全世界公众的视野。我们熟知的公共资源，主要包括三大资源，分别是社会资源、自然资源和行政资源。本次论文主要研究的对象是公共资源中一个非常重要的自然资源——森林资源，同时希望通过本文的案例研究分析现代城市森林资源管理的发展。

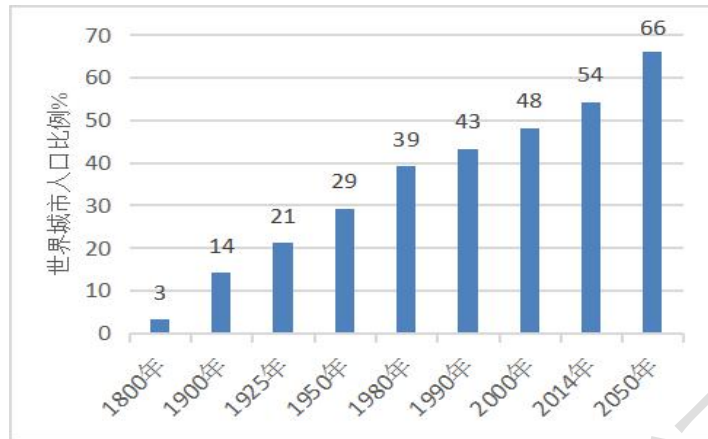
随着社会经济高速发展、人类活动空间不断扩张，人类生存环境重要的森林资源状况正在持续恶化。根据联合国粮农组织（FAO）2010 森林资源评估报告显示：1990-2000 年期间，全球森林面积每年减少 830 万 hm^2 ，而在 2000-2010 年期间，这个数字减少到 520 万 hm^2 。虽然通过植树和森林恢复等可持续发展管理可以尽量维持森林碳储量，但是 2005-2010 年期间全球森林碳汇依然平均每年减少 5 亿吨左右。过去 10 年中，被转作它用或因自然原因灭失的森林每年约有 1300 万 hm^2 ，而在 20 世纪 90 年代则这个数字是在 1600 万 hm^2 左右。导致森林资源变化的重要因素有人口增加、经济发展、环境恶化等，而生物多样性减少、水土流失严重、气候局部失调、荒漠化加剧、全球气候变暖、空气质量下降、城市热岛效应明显等一系列生态环境问题都会因为森林面积的减少而伴随出现。如果不能重视并解决这一系列的问题，人类社会的发展最终将止步，并有可能给人类带来严重的灾难。

全球森林资源恶化的情况下，森林资源管理和生态环境效益的发展受到了人们的关注。其中城市林业随着经济的发展和时代的进步，人们认识到城市林业将是城市生态环境建设不可分割的部分。整个 20 世纪进入了城市快速发展和崛起的时代，城市建设在取得傲人成绩之时，却又为此付出了生态环境恶化的代价。在进入 21 世纪这个新的时期，随着经济更迅猛地发展，城市化的进程更加飞速，城市中人口高密度集中，土地空间愈发紧张，城市森林资源也随之不断萎缩，城市的生态环境更是日趋恶化。因此，今天的人们越来越意识到生态环境建设的重

要性，良好的城市生态环境是人类生存繁衍以及社会经济发展的基础，更是城市可持续发展的根本保证。城市林业发展迫在眉睫，城市生态安全体系更需要通过建设城市森林来完善，提倡城市生态文明，实现城市可持续发展，已成为现代的人们强烈的要求和愿望。

社会经济发展必然造就城市化，全球人口的不断增长持续推进我们的城市化进程，在2000年，世界城市人口已经达到28.45亿，占世界总人口60亿的47.6%（图1-1）。我国城市化水平已经由2001年的37.7%上升至现在的60~70%（图1-2），当然我国城市化发展水平比较不均衡，北京广州上海等经济比较发达的大城市，城市化进程更加迅速（图1-3），随着城市化进程的加快，生态环境问题引起各地政府的重视，如何更好的管理城市森林资源也成为各级政府部门面对的重要课题^①。

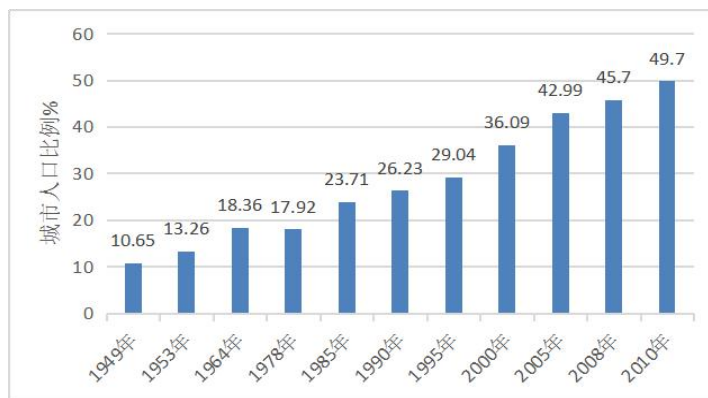
图 1-1：世界城市人口比例（单位：%）



资料来源：李吉跃：《城市林业》，2010

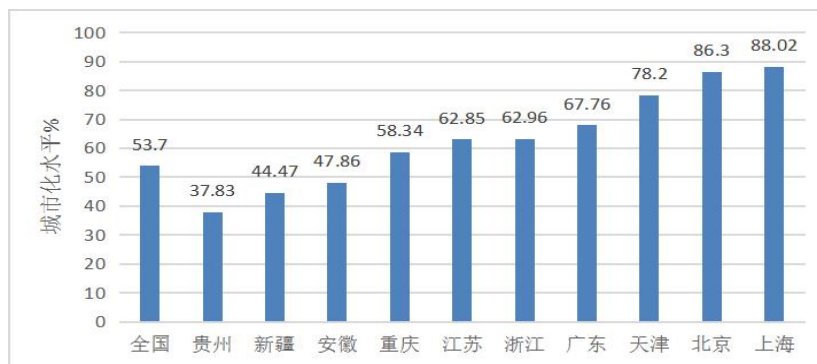
^① 中国可持续发展林业战略研究项目组. 《中国可持续发展林业战略研究·战略卷》[M]. 中国林业出版社. 2003.

图 1-2：我国城市人口比例（单位：%）



资料来源：李吉跃：《城市林业》，2010

图 1-3：我国城市化水平（单位：%）



资料来源：李吉跃：《城市林业》，2010

上海市是中国经济最为发达的城市，并且城市化水平也在全国前列，上海市林业局根据上海市林业发展和生态建设在新时期的需要，分别在 2009 年、2010 年以及 2014 年组织开展了三次全市森林资源规划设计调查。查清上海市森林资源的数量、种类、质量及它们的分布情况，更新森林资源档案，优化森林资源管理。同时对上海市森林资源及其经营管理现状进行了综合分析和评估，为制定全市森林资源的保护和利用政策，实施森林分类经营、分类管理，指导和规范森林科学管理提供可靠依据。并顺应当下森林资源可持续发展的管理理念，2012 年到 2015 年上海市林业局一直在构建上海市森林资源动态监测体系，通过对森林资源数据进行年度更新和追踪，发现上海森林资源的变化趋势、分析变化原因，本文也希望在研究的过程中能够探讨如何更好的保护和利用上海市的森林资源，

实现上海市城市森林资源的可持续发展。

2. 研究的意义

如何管理好森林资源这一种重要的公共资源对于人类能够继续发展下去有着重要的意义，更是城市生态文明建设的先决条件。城市林业就是对城市森林资源进行管理，城市作为人口最为集中、经济发展最为迅速、土地资源最为紧张的区域，解决好城市林业的发展问题可以很好促进城市的经济发展和人文发展，对于实现国家的生态文明建设和可持续发展战略有着非常重要的意义：

- ①发展城市林业是改善城市生态环境的主要措施；
- ②发展城市森林是现代城市的重要基础设施建设；
- ③建设城市林业是增加城市绿色 GDP 的有效途径；
- ④健康的城市林业有利于促进城市的整体发展。

上海已然成为我国最大的工商业港口和最大的经济中心，其是国际化大都市，更是长三角最为中心的城市。合理有效地管理城市森林资源有利于进一步改善大都市的生态环境，有利于树立上海的国际化城市形象，提高城市整体综合竞争力。本次论文以上海市作为重点案例对象，分析其现代城市森林资源管理发展情况，希望探讨上海如何加快城市生态建设，保障生态安全，实现城市的生态文明和可持续发展，作为典型的城市化迅速推进城市更是全国城市森林建设下比较典型的范本。

然则，上海市作为沿海经济发达的大城市，中国的金融中心，其林业发展面临的问题非常复杂。然而目前从公共资源管理角度针对上海市的城市林业的研究较少，因此研究上海森林资源的管理，对于讨论城市林业发展和生态城市的建设有一定的讨论意义和参考价值，并且可以对其他城市特别是沿海经济发达的城市有重要的借鉴作用。本文关注在千年发展目标的全球发展策略下，上海市森林资源管理现状特点，并且探讨如何进一步合理保护和利用上海市的森林资源，能够达到经济学原理中的公共资源优化配置。能够通过本文的探究，进一步分析出上海市森林资源的合理长效管理，突出其创建生态文明城市的核心，并且进一步通过理论和对比案例的分析，提出适合城市森林资源管理的相关保护和利用的建议。

(二) 国内外研究现状

1. 国外研究现状

在 20 世纪 60 年代初，美国政府首次提出了“城市森林 (Urban Forest)”这一概念，加拿大多伦多大学教授约根森 (1965) 第一次使用了“城市林业 (Urban Forestry)”一词，同时设置了城市林业的相关课程。随着世界经济的发展，特别是欧洲和美国的经济快速发展、城市化进程推进，西方发达国家林业研究的重心逐渐转移到城市林业的方向。经过 40 年多的创建、巩固和发展，城市林业已逐渐成为现代林业的一个重要分支，吸引了越来越多的国家的重视。

在美国，其是目前城市林业领域科学技术研究最为先进的国家。Armstrong (1997) 提到：美国有关城市林业研究，主要是工业部门、联邦机构、州及地方政府机构，以及一些私营研究公司、大学、研究院和协会来负责的。其研究的经费一般也由以上这些组织和机构承担，不过也可以由私人进行捐献、基金会以及其他来源的资金进行支持和捐赠。另外，美国农业部林务局，进行城市林业一些特殊方面的研究主要为：①建立和保护城市森林植被的识别标准以及方法，把城市森林规划与综合性城市开发规划相联通，并且开发管理城市植被的系统方法；②开发城市森林规划管理所需技术信息系统；③景观价值的评估并结合其评估结果进行规划。

在欧洲，丹麦森林景观规划中心所提供的城市森林项目信息，Koni jnendi jk (2003) 统计其城市林业研究动态主要包括：第一，城市森林和树木研究中题目含有“目的”和“功能”的项目的主要类型：①城市林业或城市绿色结构规划的有 60 个项目，主要研究主要涉及绿色结构规划或特定公园和林地的规划；②游憩研究项目 54 个，主要研究内容着眼于定量方面，如游客数按多个活动类型划分，以及游客对景观、森林和（或）绿地的感官和偏好的划分；③生态价值的分类和监控项目 45 个，主要研究设计植被的资源清查，包括树木以及“特殊”自然价值（如为了保护目的）；④效益和多种用途项目 22 个，主要研究着眼于城市森林和树木哪一种效益（多重效益），其中 10 个项目特别着眼于确定城市森林和树木的环境价值，如降低空气污染和气候异常；⑤设计方面的项目 18 个，比如研究有关新林地和公园的设计。第二，城市森林和城市树木研究中题目含有

“管理”的项目的主要类型有：①决策、预防和管理生物的重要性的项目 28 个；②决策、预防和管理人为的和生物的重要性的 31 个；③常规管理和维护的项目 29 个；④林木活力和健康评价的项目 18 个；⑤管理规划的项目 17 个；⑥GIS、制图、航空摄影和监控的项目 15 个。

在菲律宾，虽然城市林业仍然不属于国家先进研究范围，但也逐渐受到关注和重视，更有不少研究成果促进并改进了城市林业。在社会经济、管理及政策法律方面的著作主要有：Diaz（1995）《Nayong Pilipino 作为城市公园和游憩区的评估》；Eborra（1997）《在马尼拉市精选城镇的城市林业的经济效益评价》；Jurong Environmental Engineering PTE Ltd.《城市林业在菲律宾马尼拉市的观测与评估》；Palijon（1998）《马尼拉绿色空间管理战略的分析》；Palijon（2001）《马尼拉绿色空间的改进和修复的景观总体规划战略》；Palijon（1991）《绿色空间政策和政策中的项目——城市林业：环境的方法》；Techno（1994）《城市林业和马尼拉的绿化》等。

2. 国内研究现状

中国在总体经济蓬勃迅猛地发展下，生态环境问题也渐渐突显，从而也使得城市森林建设受到了各级政府的逐步重视。我国最早城市林业的概念引入于台湾，台湾大学 1978 年开设城市森林课程，1984 年台湾的高清教授出版《都市森林学》这一专著，后来几十年国内对城市林业的科学研究及学术成果，也在不断地促进城市林业的发展在国内的推进。根据李吉跃等（2007）《中外城市林业对比研究》相关阐述可以说明。

1994 年，中国林业科学研究院是国内最早成立的城市林业研究机构，先后承担了“中国森林生态网络体系建设研究”等国家“九五”和“十五”科技攻关项目。2002 年《中国可持续发展林业战略研究》其中的第九战略——“城市林业发展战略”的研究和编写工作由研究室承担，并且出版了《中国城市森林》、《中国城乡乔木》等著作。彭镇华教授为研究队伍的学术带头人，作为《中国城市林业》主编，近年来“林网化—水网话”的提出更成为城市林业的核心理念。

2004 年成立了北京林业大学城市林业研究中心，研究重点及学科方向主要为：①城市林业可持续发展战略；②城市森林建植技术与生态效益综合评价；③

城市抗旱节水树种的筛选及绿地节水灌溉；④城市风景游憩林培育理论与技术等。通过研究发表 50 余篇相关学术论文，并出版了《城市森林综合评价体系与案例研究》（中国环境科学出版社，2005）和《干旱半干旱地区城市森林抗旱建植技术及生态效益评价》（中国科学技术出版社，2005）2 部专著。

中国科学院百人计划项目中还有中国科学院沈阳应用生态研究所城市森林组，何兴元（博士、博士生导师）、陈玮（博士）为学术带头人，主要研究为城市森林生态与管理的方向。2001 年以来该单位先后承担了国家自然科学基金项目，中国科学院引进国外杰出人才项目和中国科学院沈阳应用生态研究所创新资助项目等。

我国城市林业的相关概念引入并且受到关注相对较晚，不过在经过针对国外较先进和全面的研究及其成果进行学习和借鉴，并且国内各学术研究机构，国家及地方林业局等多方努力推进下，目前国内城市林业的发展与城市森林类型划分、建设和经营管理等都得到了理论上的积淀和拓展，实践上的指导和规范。本文将通过对已有文献和研究的学习，更侧重与城市林业从城市森林资源的管理的角度研究，结合城市森林建设对其生态文明城市创建，对现代化大都市可持续发展的重要性，从公共资源管理的方向探讨上海市城市林业的现状、问题、对策等。

总之，20 世纪 80 年代后期，我国开始了城市森林的研究，随着社会经济和城市发展，社会已经广泛的关注和重视我国城市林业的发展，与之相关研究和实践也愈来愈多。到目前为止，我国城市林业各个方面都有不同深度的研究和阐述，而且开始逐步完善。

（三）城市森林资源管理相关概念及理论

1. 相关概念界定

1.1 森林资源及森林资源管理的概念界定

森林资源包括森林、林木、林地以及依托森林、林木、林地生存的野生动物、植物和微生物。森林资源作为重要的公共资源之一，森林资源管理固然也是重要的公共资源管理课题。陈振明的专著《公共管理学》中提到：根据性质，管理可分为两种，公共管理和私人管理。公共管理是指以政府为核心的社会公共组织和

其他组织以实现社会的共同利益，促进整个社会的发展，通过制度创新和方法创新，依据法律协调和控制社会公共事务的社会活动^①。相对，针对公司、企业等私人事务进行的管理一般属于私人管理的范畴。因此本次论文中笔者讨论的森林资源管理应当属于公共管理的范畴。

在张敏新的专著《森林资源管理与资产评估》中指出：森林资源管理也是一个学术概念，出于研究目的的需要，可以对其内涵和外延进行适当的扩大或缩小性界定^②。通常认为是各级林业主管部门根据《森林法》的规定，为实现有效保护和合理利用森林资源，实现科学培育和可持续管理，提升森林资源的数量和质量，充分发挥森林的多种效益，应用行政、经济、法律和工程技术等方法，实现林业的可持续发展，同时建立组织、规划、协调、监督和工作秩序和制度。

森林资源管理的本质是国家的政府部门运用国家公权力对森林资源配置进行必要的、适当的干预，是国家干预在自然资源配置中的实现形式。这方面在人口密集，经济发达的城市中，更明显地突显出来。而如何建设城市森林，如何进行城市生态系统的优化，如何保护城市脆弱的环境，在城市生态文明的建设中已然是非常重要的课题。城市林业就是城市森林的经营和管理，而这方面的经营和管理最主要目标就是要获得良好的生态效益，与此同时需要兼顾景观游憩、经济生产、文化教育等功能。城市森林的经营和管理不完全等同于传统森林资源管理，须更多考虑城市环境特点和多种功能需求，并更注重与人的关系。因此在城市林业中许多目前的管理策略需要更注重生态功能的发挥以及可持续化的发展。

城市林业以森林资源为依托，是非常重要的公益事业和基础产业，承担着生态建设、林产品供给等重要任务，其关系到了千家万户。城市森林在城市社会经济发展的重要作用和特殊性质，决定了其必须受到政府公权力的干预和规制。这是政府作为市场经济协调者的一个不可推卸的责任，也是政府管理社会的一个重要职能。目前世界各大都市都十分重视在城市周围营造大片森林和林带，同时在城区范围内积极开展植树造林，努力扩大城市森林面积与林木覆盖率。

本次论文计划通过上海城市森林资源管理的案例研究和比较分析，来重点探析城市林业的发展，通过对联合国粮农组织、国家林业局及上海市林业局相关研

^① 陈振明. 《公共管理学》[M]. 中国人民大学出版社. 2003.

^② 张敏新. 森林资源管理与资产评估[M]. 中国林业出版社. 2000.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩