

## 古树名木保护: 发展历程·内涵辨析与制度构建

王枫<sup>1,2</sup> (1. 中国林业科学研究院林业科技信息研究所, 北京 100091; 2. 中国林学会, 北京 100091)

**摘要** 系统梳理了改革开放以来我国古树名木保护的发展历程, 指出了当前我国古树名木保护取得的成效, 但也存在保护意识不强、资金投入不足、擅自移植、非法买卖等破坏行为严重的突出问题。运用资源环境经济学理论剖析了古树名木的属性, 指出古树名木具有森林资源、公共物品和不可移动文物的属性, 提出了古树名木保护的内涵是价值保护、生境保护和产权保护, 进而从建立古树名木普查制度、养护制度、价值评估制度、生态保护补偿制度和社会参与制度等方面, 提出了构建我国古树名木保护制度的政策建议。

**关键词** 古树名木; 保护; 发展历程; 保护内涵; 保护制度

中图分类号 S788 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)15-0098-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.15.026

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



### Protection of Ancient and Famous Trees: Development Course, Connotation Discrimination and System Construction

WANG Feng<sup>1,2</sup> (1. Research Institute of Forestry Policy and Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091; 2. Chinese Society of Forestry, Beijing 100091)

**Abstract** The development of protection of ancient and famous trees in China since the reform and opening up was systematically reviewed, and it is pointed out that the protection of ancient and famous trees in China has achieved remarkable results, but there are also serious problems such as weak protection awareness, insufficient capital investment, unauthorized transplantation, illegal trading and other destructive acts. Based on the theory of Resource and Environment Economics, this paper analyzes the attributes of ancient and famous trees, and points out that ancient and famous trees have the attributes of forest resources, public goods and immovable cultural relics, and puts forward that the connotation of ancient and famous trees protection is value protection, habitat protection and property right protection, from the establishment of the ancient and famous trees census system, conservation system, value evaluation system, ecological protection compensation system and social participation system, this paper puts forward some policy suggestions on the establishment of the ancient and famous trees protection system.

**Key words** Ancient and famous trees; Protection; Development course; Protection connotation; Protection system

古树是指树龄在 100 年以上的树木, 名木是指具有重要历史、文化、科学、景观价值和重要纪念意义的树木<sup>[1]</sup>。我国古树名木资源丰富, 根据 2012 年全国绿化委员会开展的古树名木资源调查, 全国共有古树名木 1 200 余万株。其中, 1 级古树(500 年以上)约 35 万株, 2 级古树(300~499 年)约 210 万株, 3 级古树 1 000 余万株, 名木 7 万株。近年来, 保护珍贵的古树名木资源越来越受到全社会的关注和重视, 2015 年 4 月发布的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确要求, 对重要生态系统和物种资源实施强制性保护, 保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境<sup>[2]</sup>。2018 年 1 月发布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调, 要全面保护古树名木<sup>[3]</sup>。《中华人民共和国环境保护法》第二十九条规定: 各级人民政府对古树名木应当采取措施予以保护, 严禁破坏<sup>[4]</sup>。2019 年新修订的《中华人民共和国森林法》第四十条明确规定“国家保护古树名木和珍贵树木。禁止破坏古树名木和珍贵树木及其生存的自然环境<sup>[5]</sup>。”各级政府, 特别是林业和城市建设主管部门先后出台了一系列政策措施, 古树名木保护工作取得了显著成效<sup>[6]</sup>。但是目前仍存在认识不到位, 保护意识不强, 资金投入不足, 保护措施不力, 管理手段单一等问题, 擅自移植、非法砍伐、买卖古树名木等人为破坏行为时有发生, 古树名木

保护面临的形势十分严峻<sup>[1]</sup>。因此, 全面认识古树名木的保护价值和保护内涵, 推进古树名木保护法律法规和制度建设势在必行。笔者系统回顾了我国古树名木保护的发展历程, 通过对古树名木的属性进行分析, 提出了古树名木保护的内涵, 进而提出了古树名木保护制度构建的建议。

#### 1 古树名木保护的发展历程

自古以来, 我国就有崇拜树木、保护树木的优良传统, 大量古树名木通过法律法规、乡规民约等形式得以保存。近现代以来, 由于战争、大规模开发等因素导致古树名木资源遭到破坏。新中国成立以来, 特别是改革开放以来, 我国逐渐认识到古树名木的重要价值, 稳步推进古树名木保护, 相关历程大致可以分为 3 个阶段。

##### 1.1 古树名木保护的起步阶段(1978—1995 年)

改革开放以后, 我国的古树名木保护事业开始得到发展, 这一时期成立了全国绿化委员会, 出台了关于古树保护的部门规章等规范性文件, 出台了首部古树保护的地方法规, 逐步开展了古树资源普查和调查。部分学者通过实地调查, 统计分析当地古树名木的现状和问题, 提出加强古树名木保护的建<sup>[7-9]</sup>。这一时期的古树名木保护侧重于城市、乡村居民区和风景名胜区的古树名木。1982 年国务院成立了中央绿化委员会, 后改称全国绿化委员会, 办公室设在原林业部, 负责组织开展全国古树名木的普查、保护工作<sup>[10]</sup>。1982 年原国家城市建设总局印发《关于加强城市和风景名胜区古树名木保护管理的意见》, 提出了古树名木是国家的财富, 要像文物那样进行保护管理, 严禁砍伐、移植, 严防人为和自然的损害<sup>[11]</sup>。1983 年上海市颁布了全国首部《古树名木保护管理规定》, 针对古

**基金项目** 国家林业和草原局财政专项“古树名木保护立法调研”(2130205)。

**作者简介** 王枫(1986—), 男, 河南驻马店人, 高级工程师, 博士, 从事古树名木保护管理和林业政策研究。

**收稿日期** 2022-03-02

树木的普查、保护措施、禁止行为、养护复壮、移植、违法行为处罚等方面进行了原则性的规定。

**1.2 古树名木保护的曲折发展阶段(1996—2011年)** 这一时期我国出台了国家层面的首个关于古树保护的规范性文件 and 部门规章,开展了首次全国古树名木资源普查,初步掌握了我国古树的资源状况,部分地区开展了古树保护的地方立法工作。20世纪90年代中后期以来,我国的城镇化和工业化快速发展,古树名木保护面临着前所未有的挑战。“大树进城”、非法移植买卖古树现象日益猖獗,古树名木保护的矛盾日益突出。1996年,全国绿化委员会印发了《关于加强保护古树名木工作的决定》和《实施方案》,北京、江西等5省(区、市)人大常委会或人民政府颁布了关于进一步加强古树名木保护管理工作的地方性法律法规。部分省(区、市)陆续开展了古树名木资源的普查、建档和挂牌保护等基础性工作。2000年,住建部发布了《城市古树名木保护管理办法》,加强对城市范围内古树名木的保护和管理。相关决定和管理办法虽有古树名木保护的有关规定,但整体而言,有关规定不全面,职责不明确,处罚不严,局限性较大,难以有效保护古树名木。2001年,全国绿化委员会、原国家林业局开展了首次全国古树名木普查建档工作,普查汇总结果显示我国共有古树285.3万株。首次古树名木普查虽然普查范围有限,但也为后续古树名木保护政策的制定奠定了坚实的基础。针对部分地区移植大树、古树进城的现象,2009年全国绿化委员会、原国家林业局下发了《关于禁止大树古树移植进城的通知》,提出要采取切实有效的措施,坚决遏制大树古树进城之风。

这一时期,我国古树名木保护事业在曲折中前进,破坏、非法买卖古树、管理不当造成古树衰败、死亡的新闻见诸报端。与此同时,认养古树、古树公园、古树投保等保护古树的措施也在探索中逐步开展。1995年,上海市在全国率先发起认养古树活动,上海市园林管理局将200棵古树名木3~20年的投标保护权、肖像拥有权和无害使用权委托上海市古树名木保护办公室进行有偿转让,发动社会各界“认养”管理古树。2002年,上海嘉定区安亭镇古树公园是国内首批建设的古树公园,古树公园以古树为保护主体,通过建设主题公园,保护古树的生长环境,弘扬古树文化,这是十分有意义的尝试。2009年重庆市某民营企业为该市文化宫内的20株古树购买古树保险,保额400万元,这是国内首单古树保险。

**1.3 古树名木保护的快速发展阶段(2012年至今)** 进入新时代以来,随着我国对生态文明和美丽中国建设的逐步重视,我国古树名木保护工作迎来了快速发展的阶段。党的十九大报告对生态文明建设进行了整体部署,提出了“人与自然和谐共生”的生态观,要加大生态系统保护力度。这说明全社会对古树名木保护的重视提高到了前所未有的高度。这一时期,保护古树首次写入《森林法》,启动了国家层面古树保护立法工作,出台了加强古树保护的规范性文件,组织开展了第二次全国古树名木资源普查,首次发布了古树保护相关的国家标准和一系列行业标准,开展了全国首例古树环

境公益诉讼,古树保护事业正行稳致远。

2016年全国绿化委员会发布了《关于进一步加强古树名木保护管理的意见》,系统提出了新时代我国古树名木保护的指导思想、基本原则和总体目标,明确了古树名木保护管理的主要任务,是新时代古树名木保护工作的重要遵循。2017年全国绿化委员会印发的《全民义务植树尽责形式管理办法(试行)》明确了认养和保护古树可以折算全民义务植树任务。2019年新修订的《森林法》第四十条明确规定“国家保护古树名木和珍贵树木。禁止破坏古树名木和珍贵树木及其生存的自然环境。”为古树名木保护提供了法制保障。2017年,全国绿化委员会办公室组织开展了第二次全国古树名木资源普查,目前已经初步完成。各地加快古树名木保护立法,广西、浙江等6省(区)相继出台了地方性古树名木保护法律法规,为国家层面的古树名木保护立法提供了良好的基础。2020年,国家林业和草原局启动了古树名木保护立法研究工作,在前期相关研究的基础上,推动国家层面古树名木保护法规的制定<sup>[12]</sup>。

这一时期,我国古树保护科学研究和标准体系建设取得长足的进展,学者对包括文化价值、景观价值在内的古树综合价值有更深入的研究,建立了全国和部分区域的古树资源信息管理系统,开展了全国首批古树名木抢救复壮试点,抢救复壮了北京北海的“白袍将军”、浙江景宁大漈“柳杉王”等一批国内有影响的重点古树。2014年,中国林业科学研究院采用扦插技术成功繁殖了黄帝手植柏幼15株苗,标志着我国古树扩繁保护取得突破性进展。2016年发布了《城市古树名木养护和复壮工程技术规范》(GB/T 51168—2016),这是我国首个古树保护的国家标准。国家林业和气象主管部门相继出台了古树普查、鉴定、生长与环境监测技术、管护、复壮和防雷等技术规范,北京、山东、上海、安徽等地也出台了古树保护的相关地方标准,我国古树保护的技术标准体系初见雏形。

## 2 古树名木的属性分析

**2.1 森林资源属性** 森林资源是指森林、林地及生长在和生活在林地上生物的总称。狭义的森林资源主要是指树木资源,尤其是乔木资源。森林资源是陆地生态系统的主体,具有丰富的生态效益、社会效益和经济效益。同时,相比其他自然资源,森林资源是活态的资源,随着时间和周围环境的变化而不断变化。

古树名木作为一种特殊的森林资源,兼具资源和生态环境的属性。首先,古树名木树形巨大,保存着丰富的基因资源,具有重要的经济价值和科学研究价值。其次,古树名木是生态系统的重要组成部分,一般生长几百年甚至上千年,是当地的原生树种,与其周围的气候、土壤、微生物等之间已经建立一套平衡的生态系统,根系和枝叶等均会影响到周围的环境,生态价值极高。我国古树以古树群为主要分布特征,古树群与周边形成了稳定的群落或生态系统,具有涵养水源、净化空气、保持水土等生态功能。

**2.2 公共物品属性** 按照公共经济学理论,人类生产生活

获得的物品和服务大致可分为私有物品和公共物品。公共物品具有消费的非竞争性和收益的非排他性。非竞争性是指任何人对公共物品的消费不会影响他人享用公共物品的数量和质量,即公共物品生产和消费所增加的边际成本为零。非排他性是指任何人消费公共物品不影响他人的消费,因此不可避免地出现了“搭便车”现象。公共物品具有典型的外部性特征,依靠市场机制难以进行有效供给,需要政府提供公共物品和服务。

古树名木具有公共产品的典型属性。古树名木的生态、文化、景观等价值具有非竞争性和非排他性,任何人对古树名木的消费不会影响他人的消费水平。保护古树名木具有典型的外部性,需要政府提供古树名木保护的基本公共服务。古树名木的养护、抢救、复壮及破坏古树名木的追责等应由政府负责。

**2.3 不可移动文物属性** 文物是人类在社会活动中遗留下来的具有历史、艺术、科学价值的遗物和遗迹。各类文物从不同侧面反映了各历史时期人类的社会活动、社会关系、意识形态以及利用自然、改造自然和当时生态环境的状况,是人类宝贵的历史文化遗产。根据文物的存在形态分类,文物可以划分为不可移动文物和可移动文物。

古树名木历经百年千载,见证了重大历史事件和人类社会变迁,保留了丰富的文化记忆。它们是有生命的文物,客观记录、反映了社会的发展轨迹,承载了中华民族的灿烂历史,体现着文明古国的文化传承。陕西的黄帝手植柏相传是由黄帝亲手栽植,约有5 000年的树龄,其见证了中华民族五千年的繁衍生息和发展变化,是黄帝陵景区最有价值的文化遗产。古树名木具有不可移动文物的属性,是活的文物,古树名木所蕴含的丰富的文化价值,只有在原生地环境中才能得以体现。因此,古树名木需要原地保护,禁止移植古树名木。

### 3 古树名木保护的内涵辨析

**3.1 价值保护** 古树名木所具有重要的生态、文化、经济、科学和景观价值是开展古树名木保护的价值所在。保护古树名木的根本目标是保护其多种价值。树木是古树名木多种保护价值的载体,价值保护的前提是保护古树名木免受非法买卖、砍伐、移植的影响,树木免受自然灾害、病虫害和人为破坏的危害,确保古树名木生长势旺盛,生态、经济、文化、科学和景观价值得到有效发挥。其次,要积极挖掘古树名木的价值,运用新技术、新理念、新发现、新业态挖掘古树名木的潜在价值,提升古树名木保护的价值内涵。利用现代生物技术快速、高效地开发古树名木中蕴含的长寿、抗病毒、抗病虫害等优秀基因,开展古树名木的扩繁、遗传改良和育种工作,挖掘科学价值。加大对古树名木相关传说、典故的挖掘、溯源、考证力度,发掘古树名木所蕴含的文化价值。充分利用古树名木开展生态旅游、森林康养、自然教育等活动,提升古树名木的生态价值和景观价值。

**3.2 生境保护** 古树名木生长上百年甚至几千年,大多是当地的原生树种,适应原生地的温度、湿度、气候、土壤等自

然条件,并与周围环境形成了稳定的群落或生态系统。然而,由于人为和自然因素等的影响,许多古树的生长环境面临严重破坏,靠近古树修建建筑物或构筑物,以保护古树为名砍伐周围树木,封死地面、倾倒有毒有害物质等行为严重影响古树名木的生长环境,导致其生长势衰败,甚至死亡。保护古树名木要重点保护其生长环境。因此,要科学划定古树名木的保护范围,确保其生长环境健康稳定,在制定城乡发展规划时要注重划定古树名木保护控制地带。在修建古树名木保护的标识、设施时要注重不破坏其生长环境。建设工程涉及古树名木时,应当在施工前制订古树名木生境保护方案,将工程施工对古树名木的影响降至最低。

**3.3 产权保护** 产权保护是依法开展资源保护的重要内容。古树名木作为一种重要的生态资源和资产,产权保护应当成为古树名木保护的重要内涵。我国古树名木的权属有国家所有、集体所有和个人所有3种类型。产权保护的内涵首先是明晰产权。古树名木资源权属不明是导致这一珍贵资源被破坏、浪费、盲目开发及无法实行科学管理的重要原因。明晰古树名木的产权,是开展古树名木保护的重要前提。要加强古树名木的确权登记,明晰古树名木权属,也为进一步明确其处分权和收益权奠定了基础。其次是保护产权人的合法权益。2019年新修订的《森林法》规定:“森林、林木、林地的所有者和使用者的合法权益受法律保护,任何组织和个人不得侵犯”<sup>[5]</sup>。要保护古树名木所有者对古树名木的所有权和经营权免受不法侵害,确保古树名木的所有者享有获得生态保护补偿的权利。最后,要明确古树名木所有者的保护责任和义务。《森林法》规定:“森林、林木、林地的所有者应当依法保护和合理利用森林、林木、林地,不得非法改变林地用途和毁损森林、林木、林地”<sup>[5]</sup>。古树名木作为一种特殊的森林资源,应当得到依法保护,古树名木所有者在享受权利的同时还应当承担保护古树名木正常生长、免受破坏的责任和义务。

### 4 古树名木保护制度构建

党的十九大报告对新时代生态文明建设作出了重要论断和部署,充分体现了习近平新时代“最严”生态法治观<sup>[13]</sup>。古树名木作为自然生态系统和人类社会留存下来的瑰宝,应当建立最全面的保护制度,实行最严格的保护,切实保护古树名木的价值、生长环境和所有者的合法权益。

**4.1 古树名木普查制度** 开展古树名木资源普查,掌握我国古树名木资源状况是古树名木保护的重要基础。我国在2001年和2016年先后开展了2次大规模的古树名木普查工作,基本掌握了我国古树名木资源总量、分布特征,为制定古树名木保护相关制度和政策提供了重要依据。要建立定期的古树名木普查制度,落实古树名木普查专项经费,每10年开展一次全面的古树名木普查,掌握古树名木的数量、树种、分布、生长状况等,完善古树名木的鉴定、认定、登记、建档、挂牌等基础工作。在普查的间歇期,鼓励各地开展古树名木资源调查,及时掌握当地古树名木资源的变化状况。

**4.2 养护制度** 科学养护是保护古树名木的根本措施。我

国古树名木资源丰富,由于保护措施不力、自然和人为破坏等原因,许多古树名木生长势衰弱甚至濒临死亡,亟待加强养护。因此,应建立古树名木的养护制度,加强日常养护和专业养护。按照古树名木的权属和生长位置确定日常养护的责任单位和个人,明确日常养护责任。科学划定古树名木的保护范围,设立护栏等保护标识标志,科学修复受损的树干,避免因保护措施不当造成对古树名木的破坏。针对重大自然灾害、病虫害、人为破坏造成的古树名木生长异常,由县级古树名木保护行政主管部门组织专业技术人员开展专业养护,及时消除危害。建立古树名木养护投入机制,将专业养护资金纳入政府财政预算,针对个人和单位开展日常养护并给予补助。科学制订养护复壮技术标准,针对不同保护等级、不同生长势的古树名木采取针对性的养护措施。

**4.3 价值评估制度** 古树名木具有丰富的价值内涵,同时古树名木作为一种稀缺的自然和文化资源,具有生态产品和公共产品的属性,保护古树名木具有典型的“正外部性”。资源的稀缺性和保护古树名木所付出的人类劳动决定了自然资源和生态环境转化为生态资本,有偿使用及为古树名木资源付费是实现古树名木价值的有效途径。因此,应当建立古树名木的价值评估制度,科学评价古树名木的综合价值,既提升公众对古树名木价值重要性的认知,强化全社会保护古树名木的意识,又为科学制定古树名木生态补偿制度及打击各类破坏古树名木的行为提供了科学依据。要建立科学的价值评估体系,构建涵盖古树名木多种价值的评估指标体系,同时综合考虑树种的稀缺性、管理养护成本、地区经济差异等因素,形成科学合理的价值评估体系。要加强古树名木价值评估的应用,推动古树名木价值评估在实现其所有者经营权益,制定古树名木保护生态补偿标准及破坏古树名木行为的处罚等领域的应用。

**4.4 生态保护补偿制度** 建立古树名木生态保护补偿制度是保护古树名木的价值及其所有者权益,也是促进古树名木保护事业健康发展的重要措施。按照国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31号)要求,积极探索建立古树名木生态保护补偿制度<sup>[12]</sup>。明确古树名木生态保护补偿的主体和客体,科学界定古树名木所有者和管

护人的权利与义务,结合古树名木的价值、保护投入、因保护古树名木而损失的机会成本等因素,科学确定补偿标准。建立古树名木保护生态补偿专项资金,明确中央和地方政府在古树名木保护中的事权和支出责任,加大中央财政对古树名木保护重点区域的转移支付力度。

**4.5 社会参与制度** 古树名木保护是一项公益型的社会事业,需要社会公众的广泛参与。在建立各级政府对区域内古树名木保护负主体责任的同时,要建立社会参与制度,广泛吸纳公益组织、社会公众参与到古树名木保护事业中。鼓励社会各界、个人通过募捐、认养等形式募集资金,资助古树名木保护事业,募捐、认养古树名木的,可以折抵义务植树任务。鼓励社会组织和个人对破坏古树名木的违法行为进行举报,古树名木保护部门应当建立举报的渠道,并及时受理。在古树名木保护政策制定以及涉及社会公众利益的政策时,通过公示信息、举办听证会、座谈会等形式,广泛吸纳公众意见,保障人民在社会治理中的知情权、参与权、表达权和监督权。

#### 参考文献

- [1] 全国绿化委员会. 全国绿化委员会关于进一步加强古树名木保护管理的意见[J]. 国土绿化, 2016(2): 8-10.
- [2] 新华社. 中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015(14): 5-14.
- [3] 新华社. 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2018(5): 4-16.
- [4] 中华人民共和国环境保护法[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2014(3): 332-339.
- [5] 中华人民共和国森林法[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2020(1): 72-81.
- [6] 四位院士、十位教授联名呼吁 加强古树名木保护刻不容缓[J]. 中国林业产业, 2014(6): 68-70.
- [7] 陈俊愉, 张秀英, 周道瑛, 等. 西安城市及郊野绿化树种的调查研究[J]. 北京林业学院学报, 1982(2): 93-128.
- [8] 卢炯林. 河南古树名木的调查研究[J]. 河南农学院学报, 1983(2): 79-87.
- [9] 李振南. 雁荡山名木古树资源及开发利用[J]. 浙江林学院学报, 1990, 7(1): 39-42.
- [10] 杨淑艳. 全国绿化委员会办公室主要职责[J]. 国土绿化, 1999(2): 45.
- [11] 董冬. 九华山风景区古树名木景观美学评价与保护价值评估[D]. 武汉: 华中农业大学, 2011.
- [12] 王枫, 秦仲, 陈幸良. 古树名木保护地方立法评析与建议[J]. 资源开发与市场, 2021, 37(1): 51-55.
- [13] 吕忠梅. 新时代中国环境资源司法面临的新机遇新挑战[J]. 环境保护, 2018, 46(1): 8-12.
- [14] [J]. Current microbiology, 2010, 61(3): 169-175.
- [15] WEI T, FENG S X, SHEN Y L, et al. Characterization of a novel thermophilic pyrethroid-hydrolyzing carboxylesterase from *Sulfolobus tokodaii* into a new family[J]. Journal of molecular catalysis B: Enzymatic, 2013, 97: 225-232.
- [16] YANG Z H, JI G D. Enantioselective degradation mechanism of beta-Cypermethrin in soil from the perspective of functional genes[J]. Chirality, 2015, 27(12): 929-935.
- [17] ZHOU R X, MENG T, MENG H B, et al. Selection of reference genes in transcription analysis of gene expression of the Mandarin fish, *Siniperca chuatsi*[J]. Zoological research, 2010, 31(2): 141-146.
- [18] ALQARNI B, COLLEY B, KLEBENSBERGER J, et al. Expression stability of 13 housekeeping genes during carbon starvation of *Pseudomonas aeruginosa*[J]. Journal of microbiological methods, 2016, 127: 182-187.

(上接第 86 页)