

国家公园运动的教训、趋势及其启示

周年兴,黄震方

(南京师范大学地理科学学院,江苏南京 210097)

摘要: 国家公园源自美国,100多年来已经扩展到了世界上100多个国家,现已成为人类迈向生态文明时代的国际运动。通过对美国、加拿大等国国家公园发展的历程、经验教训的回顾,阐述了国家公园运动发展的新趋势。针对当前中国的实际提出了应该严格控制旅游设施建设的快速膨胀,加强生态科学在资源管理中的应用,重视景观设计师的参与等建议。

关键词: 国家公园;自然保护;游憩利用

中图分类号: S759.9.X36

文献标识码: A

国家公园运动的发展源自自然保护运动。到17世纪中叶,国家公园理念开始在君主制国家兴起,但发展缓慢。到了19世纪,国家公园运动开始蓬勃发展,主要有三个方面的原因:一是一些浪漫主义作家对自然美的发现,并且广泛传播;二是对自然界的科学认识不断加深(伴随着19世纪的殖民主义,自然科学家同殖民者一道游历了世界,并有大量的科学发现,如达尔文的生物进化论,生态学概念的提出等);三是对野生动物尤其是鸟类的残酷杀害的反省^[1]。走在近代国家公园运动前列的是美国。1832年,美国国会批准在阿肯色州建立第一个自然保护区——热泉保护区,但没有人将其宣布为世界上第一个国家公园。1864-06-24,美国总统林肯签署了一项法案,将约塞米蒂和马里波萨巨树森林划为永久公共,并赠予加利福尼亚州政府进行管理,命名为州立公园(State Park)。1872-03-01,经国会批准,美国建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园,并颁布了《黄石公园法案》,开创了国家公园运动的先驱。加拿大于1885年开始在西部划定了3个国家公园(冰川国家公园、班夫国家公园、沃特顿湖国家公园)。同时,澳大利亚设立了6

个,新西兰设立了6个。19世纪,几乎全部国家公园都是在美国和英联邦范围内出现的。

现代居民对于自然美景和荒野地,有种来自内心深处的需要。美国是在一块新大陆上建立起来的国家,短暂的历史和广阔的土地,使其有条件建立具有原始风景的国家公园。美国国家公园体制具体实现了这种需求,并将这种思想与理念影响至全世界^[2]。相对于美国国家公园的发展,加拿大也毫不逊色,也成为国家公园运动的主要力量,其比较如表1^[3-6]。

尽管美国的国家公园模式被世界上100多个国家所效仿,学者们纷纷称赞美国国家公园充足的财政预算经费、完整的立法体系、完善的解说体系等,但美国国家公园的发展历程在保护自然遗产完整性方面也有诸多经验教训。

1 国家公园运动的经验教训

1.1 过多地注重游憩利用

尽管国家公园创始人John Muir所希望的国家公园是为了保护那优美的景色及人与自然的和谐,但在

收稿日期(Received date): 2006-04-15; 改回日期(Accepted): 2006-07-20

基金项目(Foundation item): 国家自然科学基金资助项目(40471050); 国家十五"211"工程重大资助项目[National Nature Science Foundation of China(No.40471050); China National "211" Key Projects]

作者简介(Biography): 周年兴(1976-),男,浙江江山人,博士后,讲师,主要从事景观规划和景观生态学方面的研究。E-mail: zhounianxing@263.net [Biography: Zhou Nianxing, male, post-doctor, lecturer, mainly engaged in landscape planning and landscape ecology.]

立法和实践的过程中,对自然风景的游憩利用一直推动着国家公园的发展,直到1964年美国荒野条例(Wildness Act)的通过才从真正意义上将保护提到了议事日程。其实黄石公园的源头是“公共公园和娱乐基地”。起初,黄石公园内的温泉吸引了众多到此来

度假的城市居民,度假地成为早期国家公园土地利用最集中的地区,在《黄石公园法案》中,国会声称该公园将成为“巨大的国家度假地”(place of great national resort),“必须服务于公共用途、度假和游憩”(public use, resort and recreation)^[7]。

表 1 美加两国国家公园发展重要要素比较

Table 1 Main comparisons in national park development between Canada and American

比较要素	美国	加拿大
第一座国家公园的设立	黄石, 1872年设立	班夫, 1885年设立
目前国家公园的数目	58	39(陆地系统国家公园)
国家公园系统属性(官方用词)	多元性(含自然、历史、游憩三类区域共23类子系统)	单纯性(仅含国家公园与国家海洋公园两类,属自然区域)
国家公园行政隶属	内政部	遗产部
国家公园署的设立	1916年设立	1911年设立
国家公园管理机构层次	四级制:国会、总署、区域管理处、公园管理处	四级制:国会、总署、区域管理处、公园管理处
国家公园法的制定	单性法(每个国家公园均由个别法令的制定而成立)	于1930年制定通则性的国家公园法(之前为1911年颁布的《自治领森林保护区和公园法》)
国家公园政策	具有完整的管理指导与运作步骤且具法律效力	具有完整的管理指导与运作步骤,但仅为行政文件,不具法律效力

在成立国家公园署的使命书中,陈述了国家公园双重和矛盾的使命:保护优美的风景,保护自然和历史遗产及其野生动物,同时以不损害后代享用的利用方式和态度为国民提供游憩机会。

在这种思想的指导下,国家公园内修建大量的游憩设施,并经历了几个高潮阶段:20世纪初期、30年代罗斯福新政时期(New Deal)、50~60年代的66计划(Mission 66, 1956~1966)等。仅在二战期间经历了短暂的低潮。

20世纪初期,在Mather当政(1916~1929年间任国家公园署主任)的13a时间里,公园内几乎修建了为了游憩、旅游和管理所必须的各种设施,总共修建了2088 km的道路、6280 km的游道、2611 km的电话电报线,大量的露营地、给排水系统、电力系统和建筑。约塞米蒂还修建高尔夫球场、动物园、赛马跑道等设施^[7]。

罗斯福新政时期,仅在1933~1936年间就投入了1亿美元资金用于国家公园的建设。此时雇佣了近10万人驻扎在457个营地里修建道路、游道、码头、博物馆、野营地、管理用房等,但大都是传统的乡村风格。同时国家公园系统也急剧地扩增,涵盖了历史、游憩和国家公园三大系统。

66计划为国家公园系统投入了10亿美元的资

金。在66计划的支持下,国家公园署为能每年接待8000万的游客而大兴土木,对2526 km的公路进行了维修,新建了1926 km的公路,修缮了1506 km的游道,新建了2417 km的游道,修缮了容纳50000个车位的330个停车场,新建了575个营地、535个给水系统、271个电力系统、521个排水系统、218个公用建筑、221栋管理用房、1239个职工宿舍单元,重建和维修了458个历史建筑,新建了114个游客中心^[7]。66计划也带来了游客的大量增长,从计划开始时1956年的6160万激增到计划完成时1966年的13310万人次,到1972年更达到了21660万。此时已经大大超过了国家公园署预计的8000万人次的目标。

早期的国家公园内的游憩、住宿设施往往是原野型的,后来设施不断地高档和豪华。而在66计划期间,游憩设施建设大都是城市型豪华设施,大大破坏了国家公园内的视觉完整性和自然原野状态。大规模的游憩设施,很多成为生物通道的障碍(如黄石公园内的Grand Village Fishing Bridge),人工设施的引入极大地破坏了生物的栖息地^[8]。这种大规模的修建游憩设施在1970年代以后随着环保运动的兴起和国家原野法、环境保护法的通过而有所遏制。

1.2 资源管理为满足游客需要而不顾生态原则, 损害了国家公园内生态的完整性

在国家公园发展的早期, 由于其目的是为了满足不同游客的需要, 国家公园内的资源管理也都是为了满足游客的需要。资源管理包括野生动物管理、野火管理、森林抚育、森林火灾、虫灾管理和放牧等。在野生动物管理方面, 各国家公园基本上从不间断地为了保护观赏性较高的野生动物而对捕食者进行大量捕杀, 如黄石公园内为了保护灰熊而大肆捕杀狼(黄石最后的狼在 1924 年被捕杀, 原来鼓励此事的生物学家, 经过了数十年的光阴, 才了解他们所犯的错误。1973 年, 灰狼终于受到了《濒危物种保护法案》的保护, 但此时, 黄石已无狼可以保护。经过漫长而激励的争议, 1995-01-14 只在加拿大亚伯塔省捕获的狼被送往黄石, 到 1998 年底, 黄石至少有了 120 只狼, 经过了数世纪不公平地把狼当作魔鬼动物后, 人们才把他当作落基山的“永久居民”来进行保护, 捕食者的大量被捕杀往往对国家公园内的生态系统造成了极大的不稳定。同样, 为了壮大观赏性动物的数量, 还大量进行人工喂养。为了增加观赏性鱼类的数量, 还引进了外来种或人工增加诱饵。对野火的管理往往不顾生态原则效仿其他地区进行扑灭, 破坏了国家公园内原野干扰的存在。森林抚育则是大量的引进观赏性物种。森林病虫害的防治也大量使用杀虫剂而使生态系统失衡。国家公园的这种任意性的资源管理措施就是在旅游和风景两大目的的基础上进行的。

1.3 生态科学和思想尽管反复被倡导, 但直到最近才开始真正得到重视

在 Mather 当政的年代, 反对国家公园内动植物管理的声音并不多。美国生态学会 (Ecological Society of American) 1921 年反对引进非本地种的决议并不强烈, 而在 1920 年代中后期反对捕杀食肉动物是当时对国家公园自然资源管理最强烈的批判。很少有生态学家、动物学家们反对国家公园的自然资源管理政策, 其中 Joseph Grinnell 和 Charles Adams 是少数较早开始反对国家公园不顾生态原则的自然资源管理政策的生态学家。

1929 年夏季开始的野生动植物调查萌发了国家公园的生态观念, 其标志是 1933 年正式发表的动物志 1 号 (Fauna No. 1) (随后在 1934 年发表了动物志 2 号, Fauna No. 2), 强调了最有远见的管理政策是最大程度地减少生境的干扰, 自然原野的对照标

准是远古文明和白人到来之前的状态。动物志 1 号是在国家公园系统中具有里程碑意义的革命性变革, 对科学研究、生态恢复、捕食动物和濒危动物的保护、外来种的消灭、野生动物完整栖息地的获得等都具有长远的指导意义。国家公园署还成立了野生动植物办公室 (George Wright 任主任), 1934 年还将动物志 1 号作为官方管理政策。很多生物生态学家参与到国家公园建设项目的论证当中。其影响决策的程度在 1935 年达到了高峰。但随后的 1936 年, 随着 George Wright 在车祸中不幸逝世而逐渐衰败。随着新政时期得到了越来越多的财政支持的强大刺激, 反对开发建设的生态生物学家力量在国家公园系统内的声音越来越低, 以开发促保护的思想成了当时国家公园系统内的主流思想。到了 1939 年, 机构重整使生态生物学家们全部离开了国家公园署, 国家公园内的生态观陷入了低谷。

二战以后, 随着 66 计划的推进, 国家公园内又开始进行了新一轮的大兴土木, 并且是更加现代化的风格。1963 年, 利奥波德委员会 (Leopold Committee) 颁布了利奥波德报告 (Leopold Report), 强调国家公园署的主要政策应该认识到生态群落的巨大的复杂性和保护管理程序的多样性, 强调科学研究是所有管理计划的基础, 每一阶段的管理必须在生态学家的完全调控之下。1963-08 (利奥波德报告发表 5 个月之后), 国家研究院 (National Academy) 提交了他们的报告。该报告提出了管理自然系统的科学方面、实施政策的具体建议, 批判了国家公园署的漠视科学, 并寻求科学家在权力系统的位置。1964 年, Hartzog (当时的国家公园署主任) 建立了自然科学研究办公室, 并任命了首席科学家 George Sprugel。1978 年, 首席科学家 Theodore Sudia 被任命为国家公园署的副主任, 至此, 科学家们在国家公园系统内寻求到了合法的位置, 国家公园系统成为美国自然保护和环保运动的中间力量。

2 国家公园运动发展的新趋势

随着世界各国对国家公园概念认识的不断加深, 尤其是进入 1980 年代以来, 国家公园运动的发展呈现出以下三大新的趋势。

2.1 由单一保护走向网络化

最初的几十年间, 对国家公园的保护是属于“散点状”的, 也就是将他们作为一个岛屿, 孤立起

来进行保护。随着生态学的发展,科学家们发现,“岛屿式”的保护只适合于那些以美学价值为主的地质地貌保护区^[9]。到了1960年代,人们开始明确地提出了在自然遗产地之间用廊道将其连接成网络。该理念首先由 Foster提出^[10],之后得到了国际上的广泛认可和推广。

国家尺度的网络已经在世界上许多国家实行,例如美国、加拿大、荷兰、匈牙利、法国、坦桑尼亚、乌干达、澳大利亚、新西兰等国。在欧洲,目前已经有三个生态网络系统,包括 Diploma Sites, Biogenetic Research, EECONET^[11]。

另外,与生态网络概念相关的是保护地的跨国界管理。目前世界上至少有169处跨国界的保护区,包括了113个国家的666个自然保护区^[12]。跨国界的自然遗产地可以促进不同层次和水平上的合作,促进生态系统的环境保护,有利于更有效的研究,促进地区和国家经济发展,更有利于打击跨边界的火灾、虫灾、盗猎、海洋污染等。

具体到单个国家公园,也积极试图扩大国家公园的保护网络。“大黄石联盟”(Great Yellowstone Coalition)概念使黄石公园生态系统保护区的范围扩大到超过 $5 \times 10^4 \text{ km}^2$ ^[8]。

2.2 从人与自然的的关系上看,实现了人与自然和谐共生的回归

国家公园最原始的概念是想保护印第安文明、野生动植物和荒野,但并不排斥人为因素。最早提出“国家公园”概念及理想的 George Catlin 在其1832年的文字中写道:“一个国家公园,包括人和野兽,代表了一个国家美景的本原和朝气”(A Nation & Park, containing man and beast, in all the wild and freshness of their nation's beauty)。可以清楚地看出人与自然、野兽的融合。在国家公园的早期发展中围绕约塞米蒂公园发生的一场争论值得一提,争论双方是美国早期自然保护运动代表人物作家和长期担任美国林务署领导的。双方的分歧代表了自然保护运动中长期以来一直存在的两派观点,即严格保护和可以有利用的保护间的争论。在其随后的思想中,逐渐产生了排斥人为因素的影响,这一思想还可以从国家公园定义的演变中看出,1933年的伦敦、1942年华盛顿泛美会议、1965年的联合国教科文组织对国家公园的定义中都未有排除人为影响的字句,但1969年 IUCN 通过的国家公园的定义中第一条标准中“……且未经人类开采、聚居或开发建

设”,第四条标准中“维护目前的自然状态,仅允许游客在特殊情况下进入一定范围,以作为现代及未来世代进行科学、教育、游憩、启智活动的资源的地区”。近年来,自然保护运动已经从排除人为影响到更为广泛的人与自然协调发展,并推广自然遗产地的社区参与机制。2003年第五界世界公园大会《德邦倡议》中紧急呼吁建立人与保护区不可分割的联系。

2.3 重视原住民利益

世界上大约有2.5亿原住民生活在边远地区。他们所居住的地区由于地区偏远、自然原始,大部分已经被划为国家公园或其他类型的保护区^[12]。1992年第四届世界公园大会号召保护原住民的利益,考虑他们传统的资源生产活动和传统的土地利用形式。2003年《德邦倡议》中紧急呼吁保护区的管理要与乡土居民和当地社区利益共享。原住民由于长期的人与自然的互动而保留了许多脆弱的生态系统,因此原住民和自然保护之间在本质上不存在冲突。保护地必须与他们达成协议,确保他们充足、平等地享受保护区的收益,融入保护区的管理和决策。事实证明,原住民较早地介入自然遗产地的管理决策,就能使双方受益,参与程度越高,其矛盾冲突越少。

以自然保护运动走在前列的美国为例,在距今约20多年以前,原本即在国家公园境内生活或活动的原住民的权益、尊严、文化与生计,大体上却是被忽视的。不仅如此,还往往因国家公园的设立而面临移居、改变传统资源利用的方式、改变生计方式与经济结构、文化延续受阻等困境。直到1980年代以后形势才逐渐改观,1987年美国国家公园署颁布“原住民事务管理政策”并纳入国家公园经营管理政策当中。加拿大的情况也比较类似,在其1972年的国家公园法修正案中开始考虑原住民的利益,并于1990年开始实施原住民计划。关注原住民的权益在发展的早期,进行的很慢,但随着社会形势的改变已经取得了长足的进步。随着生态文明时代的到来,原住民已经成为自然保护的中坚力量^[3](图1)。

3 对中国的启示

国家公园运动的发展至今已经有100多年的历史,美国人对世界文明的重大贡献之一就是创造了国家公园制度^[14]。由于中国立法体制、财政制度等

方面的原因, 中国目前的自然保护正在重复美国国家公园运动所走过的错误历程, 并且其曲折和错误有过之而无不及。我们应当吸取美国国家公园运动走过的经验教训。

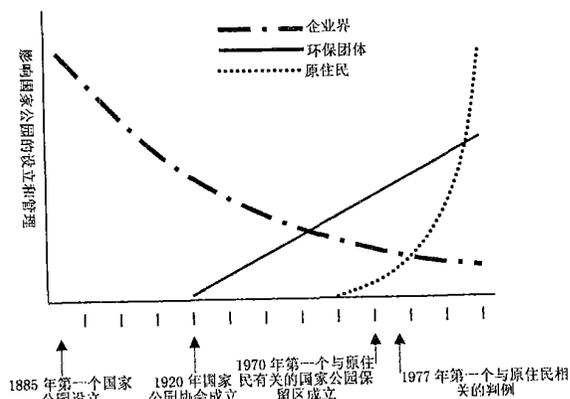


图 1 影响加拿大国家公园的原住民力量的增长

Fig 1 Growing indigenous influence on Canadian national parks

3.1 严格控制旅游设施建设的快速膨胀

目前我国所处的历史阶段类似于美国 1950~1960 年代。一方面国内旅游需求迅速膨胀, 客观上需要在自然遗产地修建大规模的游憩设施, 同时环保运动正在蓬勃发展。美国在 1950~1960 年代也经历了国内旅游大规模增长和环保运动兴起时期。美国在 1950~1960 年代大规模建设旅游设施所带来的教训以及后来的修正, 对当前我国自然遗产地内旅游设施的建设极具参考价值。国家公园是旅游精品目的地, 应该在不降低遗产质量前提下的持续有效利用^[15]。环境经济学的基本理论认为, 相对于自然环境的保护效益, 设施的开发效益随时间不断递减, 瞬时开发水平也将递减^[16]。自然遗产地内服务接待设施的开发效益随时间不断递减, 最优开发规模也将递减, 自然遗产地旅游服务设施的规模应该逐渐递减。因此, 从长远角度看, 应该严格控制旅游设施的快速膨胀。

3.2 加强生态科学在资源管理方面的应用

目前, 自然遗产地的资源管理普遍存在对生态科学的漠视。比如, 风景区内大量引进外来种, 人工驯养动物, 过多使用杀虫剂, 人工破坏自然河道, 干扰生态系统的自然演替等。自 1980 年代以来, 自然保护的思想从强调演替、顶极和平衡状态向非平衡状态来理解“自然平衡”, 由于生态系统的复杂性, 必须采取谨慎的原则和实验性管理原则进行有效的

资源管理。

同时, 自然遗产地内还有非常严重的滥砍滥伐、盗猎等严重破坏自然资源的现象。黄石公园在 1886~1916 年直接由部队管理, 以保护野生动物免受非法狩猎的威胁, 1890 年以后, 军队又接管了约塞米蒂、红杉树、大峡谷等公园。因此, 必须采取非常严格的措施保护自然遗产地内的自然资源。

3.3 重视景观设计师的参与

在国家公园的自然保护运动中, 景观设计师是其忠实的推动者和实践者。在倡导成立国家公园署的四个人当中, 有三个与景观设计师相关: 一个是园艺师 (Horace M. Farland, 城市美化运动的倡导者, 深受景观设计师的影响)、一个是景观设计师 (Frederick Law Olmsted)、一个是企业管理人员 (Stephen T. Mather, 在其离任后成为景观设计师协会终身荣誉会员)。1916 年, 美国国家公园署成立时的使命书就是由 Olmsted 起草^[7]。1919 年, 国家公园署成立景观工程处并开始雇佣景观设计师。景观设计师 Thomas Vint 首先倡导总体规划 (Master Plan) 并指导每一个国家公园的规划。景观设计师 Mark Daniels 成为国家公园署的第一任总监。在 Thomas Vint 和 Conrad L. Wirth (1951~1964 任国家公园署主任) 的领导下, 景观设计师成为国家公园署中最强大的职业。

我国自然遗产地旅游设施的泛滥与我国设计师的水平和意识有关。美国国家公园署下属专门的丹佛规划设计中心和哈普斯斐利解说规划中心为所有的国家公园的规划设计提供服务。而我国风景名胜区内的规划设计大都由城市规划设计院完成, 他们将城市公园、城市广场、欧式建筑等城市化的东西搬到了自然遗产地内。而景观设计师在设计实践中不仅避免与风景冲突, 还充分利用道路、小径和建筑物等适于观赏风景^[17]。景观设计师融新的建筑于自然风景当中。

注: 本文部分内容摘自周年兴 2004 年在北京大学完成的博士论文《自然遗产地保护与利用的若干关键问题研究》。感谢俞孔坚先生的指导。

参考文献 (References)

- [1] Holdgate M. The Green Web: A Union for World Conservation [M]. London: Earthscan Publications Ltd, 1999.
- [2] Richard Forbes. American National Parks [M]. China Light Industry Press, 2003. [理查德·福特斯著, 大陆桥翻译社译. 美国国家公园 [M]. 中国轻工业出版社, 2003.]

- [3] Song Berm ing Them utual relationship among National Park and the indigenous people between U. S A and Canadian[J]. *Journal of National Park*, 2001, 11(1): 96~ 114[宋秉明. 美国与加拿大国家公园与原住民互动关系之比较 [J]. 国家公园学报, 2001, 11(1): 96~ 114]
- [4] Wang L anyong National Parks Planning and Management of Canada Seeking for the Ideal Sustainable Development in Tourism Destination[M]. Chongqing South-west University Press 2003 [王连勇. 加拿大国家公园规划与管理: 探索旅游地可持续发展的理想模式 [M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2003.]
- [5] Li Rusheng American National Park Management System[M]. Beijing China Building Industry Press 2005. [李如生. 美国国家公园管理体制 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.]
- [6] National Parks Service The National Parks Index 2005 ~ 2007 [R]. U. S. Department of Interior 2005
- [7] Sellars R W. Preserving Nature in the National Parks A History [M]. New Haven & London Yale University Press 1997
- [8] Pritchard J A. Preserving Yellowstone's Natural Conditions[M]. Lincoln & London University of Nebraska Press 1999.
- [9] Yang Rui Discussion on the trend of world National Park Movement[J]. *Chinese Journal of Landscape Architecture*, 2003, (7): 10~ 15[杨锐. 试论国家公园运动的发展趋势 [J]. 中国园林, 2003, (7): 10~ 15]
- [10] Shafer C L. National Park and reserve planning to protect biological diversity some basic elements [J]. *Landscape and Urban Planning*, 1999, 44: 123~ 153
- [11] Jongman R H G. Nature conservation planning in European developing ecological networks [J]. *Landscape and Urban Planning*, 1995, 32: 169~ 193
- [12] Sandwith T, Ghine C, Hamilton L, et al. Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation[R]. IUCN World Commission on Protected Areas 2001
- [13] Beltran J. Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas Principles Guidelines and Case Studies[R]. IUCN, 2000.
- [14] Xie Ninggao Worldwide National Parks development and some enlightenment on China's Scenic Areas[J]. *Urban and Rural Development*, 1995, (8): 24~ 26[谢凝高. 世界国家公园的发展和对我风景区的思考 [J]. 城乡建设, 1995, (8): 24~ 26]
- [15] Chen Fubin Zhao Yongtao Basic problems of research on the Super Heritage Resources[J]. *Journal of Mountain Science*, 2004, 22(1): 1~ 6[陈富斌, 赵永涛. 特种遗产资源研究基本问题——中国世界遗产与国家公园研究形势与任务 [J]. 山地学报, 2004, 22(1): 1~ 6]
- [16] Kutila J V, Fisher A C. The Economics of Natural Environments Studies in the Valuations of Commodity and Amenity Resources(Revised Edition) [M]. Washington D C: Resources for the Future 1985.
- [17] Good A H. Park and Recreation Structures[M]. New York Princeton Architectural Press 1999.

Lessons New Trends and Enlightenment of National Park Movement

ZHOU Nianxing HUANG Zhenfang

(School of Geographic Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract Founded at the USA, the concept of national park has been spread over one hundred countries worldwide. With the coming of ecological civilization era, national parks movement has been an international campaign. After reviewing its history, lessons and experiences, this article discusses some perspectives of the national parks movement. It also makes suggestions for China such as rigidly restricting on the expansion of tourism facility, strengthening application of Ecology into the management of nature, and making best use of landscape architecture.

Key words National parks, natural conservation, recreation utilization