

文章编号: 1008-2786-(2016)3-366-08

DOI: 10.16089/j.cnki.1008-2786.000140

国外山区发展政策框架与启示

张建新^{1,2} 邓伟^{1,2*} 张继飞¹

(1. 中国科学院水利部成都山地灾害与环境研究所, 四川 成都 610041; 2. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘 要: 我国是一个多山的国家, 山地面积约占陆域国土的 65%, 并且居住着约 40% 的人口。山区发展在全国总体战略中占有重要地位。但长期以来, 我国山区发展一直处于被忽视的边缘地位, 缺乏有效的政策关注。与此不同, 国外一些国家针对本国山区制定和实施了专门的山区发展政策, 有效地促进了山区的可持续发展。为借鉴和学习国外经验, 采用文献分析法和比较分析法, 首先梳理和归纳了国外山区发展政策的基本结构和核心内容, 然后分析了国外山区发展政策的主要特点及效用, 发现其特点主要体现在政策高度法律化、强调政策的综合性、重视发展与保护的协调性、注重山区发展环境的改善等方面。最后, 结合我国山区的实际情况, 探讨了其对我国山区发展政策的启示和建议: 推动山区发展和保护立法; 提高政策的山区针对性; 加强山区发展政策的系统性, 以改善山区发展环境作为政策导向。

关键词: 国外; 山区发展; 政策框架; 启示

中图分类号: C912.8, K901

文献标志码: A

山区既是自然资源的赋存地, 还是集水源涵养、气候调节、生物多样性维持、生态产品供给等多种功能与经济社会发展于一体的复杂系统^[1], 在区域乃至国家的发展中具有重要的战略地位。但山区一直扮演着各类自然资源高强度开发与输出的角色, 其自身发展长期处于被忽视的边缘地位, 已成为我国经济发展的低谷区、扶贫攻坚的重点区和“三农”问题的焦点区^[2]。近些年来, 在国家实施西部大开发战略和全面建成小康社会的引导下, 山区经济活动的强度和密度都在显著增加, 但无序的开发活动所造成的生态环境问题也随之凸显。如何破解山区发展与保护的统筹协调、实现山区可持续发展, 已成为

社会和学界关注的热点问题。

除了从科学理念和技术手段层面对山区国土开发活动进行指导和干预外, 建立具有地域针对性、持续稳定性和权威约束性的山区发展政策体系, 也是保障我国山区可持续发展的一项不可或缺的重要举措。国外实践经验表明, 制定专门针对山区发展的政策对促进山区可持续发展具有极为重要的基础性作用。与国外相比, 我国在山区发展政策的制定方面还存在着许多差距。当前, 我国有关山区发展的政策大多隐含在农业政策、扶贫政策和林业政策等部门政策之中, 并且这些政策的制定与实施多是对平原地区的, 难以适应山区发展的特殊需求和脆

收稿日期(Received date): 2016-02-03; 改回日期(Accepted): 2016-02-29。

基金项目(Foundation item): 国家重点基础研究发展计划(973 计划“典型山地水土要素时空耦合特征、效应及其调控”(2015CB452700)和国家自然科学基金项目“聚落生态位与农户生计视角下岷江上游聚落空间演进与调控”(41301193)。[National Basic Research Program (973 Program) “Coupled Temporal-Spatial Characteristics, Effects and Regulation-Control Countermeasures of Water and Soil Elements in Typical Mountainous Areas”(2015CB452700) and the National Natural Science Foundation of China “Spatial Evolution and Regulation of Rural Settlements in the Upper Reaches of Minjiang River Based on Settlement Niches and Rural Livelihoods”(41301193)。]

作者简介(Biography): 张建新(1991-), 男, 湖北武汉人, 硕士研究生。主要从事山区可持续发展与政策研究。[Zhang Jianxin(1991-), male, born in Wuhan, Hubei, Graduate student, majoring in sustainable mountain development and policy.] E-mail: jianxin_zhang@foxmail.com

* 通信作者(Corresponding author): 邓伟(1957-), 男, 辽宁沈阳人, 博士, 研究员。主要从事山区发展战略、山区资源环境与国土空间管理研究。[Deng Wei(1957-), male, born in Shenyang, Liaoning, PhD, professor, mainly engaged in mountain development strategy study and the mountain resources and environment and land space management study.]

弱的生态环境,因而对山区发展的指导和促进作用有限。我国山区发展政策的现状与山区的客观实际需求明显不符,相关研究亟需得到加强。为了借鉴国外山区发展的政策经验,本文梳理和分析了国外山区发展政策的基本框架及特点,并结合我国的实际情况,探讨了其对我国山区发展的政策启示,希望能够对我国山区发展政策的制定和完善有所助益。

1 国外山区发展政策的基本框架

1.1 政策的基本结构

经过不断的发展和完善,国外山地国家形成了比较完整的山区发展政策体系,体现出山区全面发展和综合治理的政策导向。国外山区发展政策一般可以划分为山区经济政策、社会政策和生态环境政策三种类型,并且每一类政策又由涉及不同内容的次级政策构成,其基本结构如图1所示。需要指出的是,国外山区发展政策带有较强的综合性,注重促进山区的协调可持续发展,因此很多政策内容囊括了经济、社会、生态环境三个方面中的两项或者三项内容,并不是严格地属于三类政策中的某一种。例如,农业直接补贴政策不仅是促进山区农业发展的手段,同时也是强调农业的自然环境保护功能和强化村落集体功能的重要措施。

在这些政策中,设立山区基金、维持农业活动、适度开发旅游、改善基础设施、提高教育水平、建立山区组织、保护土壤质量、合理利用水资源、有效管理森林是各国普遍关注的核心内容,上述关键性政策对山区发展具有重要影响。

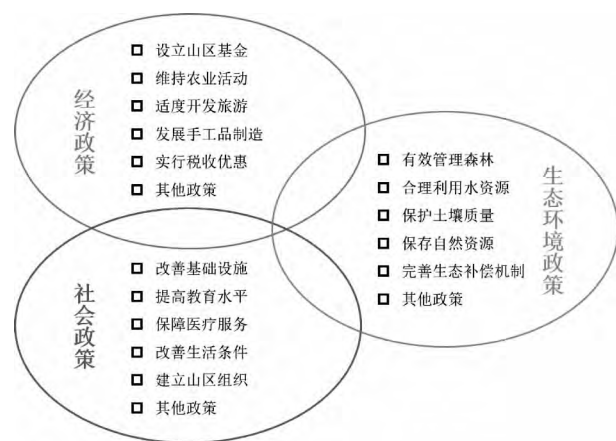


图1 国外山区发展政策的基本结构

Fig.1 The basic structure of mountain development policies in foreign countries

1.2 政策的核心内容

1.2.1 山区经济政策方面

1) 设立山区基金。通过专门的山区发展基金,为山区的开发与建设提供长期的资金支持,稳步推进山区的经济社会发展。瑞士的《山区投资援助法》要求在联邦层面创建一个山区特别基金,旨在资助针对山区的援助投资,包括为山区基础设施建设提供贷款等方面^[3]。此外,1991年创建的瑞士景观基金也是该国山区开发的一个重要资金来源^[4]。意大利的《山区法》同样要求建立专门的国家山区基金,用来资助能够促进山区经济、生态、社会和文化发展的计划或行动^[5]。保加利亚依据本国山区法创立的山区发展基金则主要用于为山区建设提供低利率的投资贷款、促进山区农业和旅游业的发展以及森林资源的管理等方面^[6]。其他国家如法国、阿尔及利亚等,也都设有类似的山区发展基金。这些专项基金对促进各国山区的经济发展起到了举足轻重的作用。

2) 维持农业活动。从国家层面加大对山区农业的补贴力度,以减轻山区不利因素对农业活动的影响,增强山区农业发展的活力。法国政府为鼓励和支持山区农业的发展,制定了以农业补贴为核心的山区农业政策,补贴内容包括政府给予山区居住人口从事农业工作的专项补贴、青年务农者立业补贴、农场主购买设备补贴、山区畜厩舍建筑补贴和山区农业机械补贴等^[7]。日本的农业直接补贴政策则依据各种土地生产条件的差异而将补贴直接支付给农户,成为影响日本山区半山区农业发展最重要的政策^[8]。韩国政府也从2004年起对农业生产条件和居住条件不利的山区进行直接补贴,目的是维持地区及农业的多元化功能和活跃山区农村^[9]。

3) 适度开发旅游。引导山区在自然环境和文化遗产允许承载的限度内发展旅游,加强旅游对山区经济社会发展的带动作用,发挥山地旅游的综合效益。法国政府对山区城市的规模进行严格控制,在鼓励发展山区旅游的同时也对山区旅游资源的开发做了一些限制性的规定^[10]。保加利亚政府通过资助不同区域层次的山地旅游开发项目来促进山区的旅游发展,并同时要求这些旅游开发项目必须满足以下条件才能得到资助: a) 项目包含温泉旅游和农业旅游的内容; b) 促进与山地旅游相关的商业和手工业活动; c) 能够为山地旅游的从业人员提供基本的培训^[6]。位于加拿大落基山脉的班夫国家公

园则在《国家公园法》和《班夫社区计划》的指导下,将保存生态完整性放到其发展的第一优先级位置,实现了山地旅游开发与环境保护的平衡^[11]。

1.2.2 山区社会政策方面

1) 提高教育水平。扶持山区教育事业的发展,重视教育内容的山区适应性,以帮助山区居民获得专业化的知识和技能。格鲁吉亚在1999年对《教育法》进行修订以专门解决山区教育的特殊需求。例如,修改后的法律规定山区小学和中学教育是免费的,并且国家负责为山区学校的建设提供资金。此外,政府还通过加薪的方式鼓励教师在山区定居,并且山区教师可获得的加薪额度根据学校所处的海拔而有不同。日本在山村振兴计划中尤其重视对改善山区教育环境的资助,并且要求在教育内容上要考虑山区拥有的特殊、丰富的自然环境和传统文化。罗马尼亚对山区教育也有类似要求,《罗马尼亚山区法》不仅鼓励学生在学期间通过参加农场实习来研究乡村,还要求学校必须提供有关山区和农业方面的技能教育,比如手工业方面的教育和培训^[12]。法国则规定,山区的教育、职业培训机构制定的课程内容必须与其所处山区的自然和经济社会特点相适应^[10]。

2) 改善基础设施。为山区基础设施建设提供优惠贷款,引导基础设施向山区布局,以增加山区可获得的公共服务,改善山区居民的生活和工作环境。保加利亚中央政府为山区基础设施的建设提供补贴或者高额的优惠贷款,并且每年还通过给地方政府追加经费预算来对当地山区已有的基础设施进行维护^[6]。瑞士联邦政府建立了专门的山区基础设施贷款系统,为山区基础设施项目提供低于市场利率甚至是免息的贷款,以提高山区的基础设施水平。意大利也在本国的山区法中强调要为山区配备足够的基础设施和公共服务,以改善山地居民的生活条件,帮助他们更好的应对山区环境的限制^[5]。

3) 建立山区组织。鼓励成立多种山区组织和机构,支持它们在政策的制定和实施中发挥积极作用。德国山地旅游协会(Council of the German mountain and touring associations)、苏格兰高地旅游协会(Highlands of Scotland Tourist Board)以及法国阿尔卑斯山俱乐部(Club Alpin Francais)等山区组织都为当地的山区旅游发展提供了有利的支持^[13]。1943年成立的瑞士山区组织(The Swiss Group for Mountain Regions)一直积极活跃在山区资源可持续

开发和生态系统保护等领域,有力地促进了瑞士山区的发展和保护^[14]。美国的祖尼文化咨询小组由当地社区中受人尊敬的长者组成,负责为当地山区开发项目提供文化资源保护方面的咨询服务^[15]。

1.2.3 山区生态环境政策方面

1) 有效管理森林。依据山区森林资源的具体特点制定相应的可持续管理策略,加强对森林资源的保护。日本在《21世纪议程国家行动计划》中强调应在森林规划中考虑山区独特的自然特征,促进山区森林的可持续管理^[16]。尼泊尔政府将权利、责任和利益下放给当地的林业资源使用者,以此来促进山区森林的保护和可持续发展。同时,还特别重视发挥女性在森林资源管理中的独特作用^[17]。哥斯达黎加1996年新修订的《森林法》正式确立了本国的森林生态服务补偿机制(简称PES机制),该机制的建立使得哥斯达黎加在森林资源保护和经济发展方面获得了双赢^[18]。

2) 保护土壤质量。通过具体措施限制农业活动对山区土壤环境的负面影响,帮助山区保育土壤质量,防止水土流失。罗马尼亚的《山区法》要求农民和森林里的居民采取综合措施来保育土壤质量,并且在耕作的时候必须要考虑所使用土地的物理特性,保护和改善有机质,鼓励利用有机微生物,防止水土流失和土壤板结^[12]。保加利亚的《山区发展法》规定在山区实施的农业发展项目必须含有保持土壤肥力和防止土壤侵蚀的具体措施^[6]。意大利的法律则允许政府在防治山区土壤侵蚀和保护山区环境的时候对私人土地进行强行征用^[5]。

3) 合理利用水资源。平衡流域上下游地区之间的利益,加强山区水资源的保护与合理利用。法国在山区发展策略中,从战略角度确定了山区水资源保护与开发的地位,提出加强流域上下游间的理解,并强调上下游地理与空间上的相互支持的重要性^[19]。印度通过加强流域水资源的集成管理,以此来解决高山地区的水资源可持续利用问题^[20]。南非为保护下游平原地区的水资源供应,对上游山地流域的土地利用方式和类型进行严格控制^[21]。

2 国外山区发展政策的主要特点与效用

2.1 主要特点

2.1.1 政策高度法律化

国外山区治理是在健全的法律制度下进行的,

表 1 国外制定山区法的主要国家
Tab. 1 Main foreign countries to develop mountain laws

国家	法律名称	年份
奥地利	山区特别提案(Mountain Area Special Initiative)	1979
保加利亚	山区发展法(Bill on the development of mountain regions)	1993
意大利	山区法(Act on mountain areas)	1994
法国	山区发展和保护法(Act on mountain development and protection)	1985
格鲁吉亚	山区社会经济和文化发展法(Act on the socio-economic and cultural development of mountain regions)	1999
罗马尼亚	山区法(Act on mountains)	2004
乌克兰	山地社区法(Act on the status of human mountain settlements)	1995
西班牙	山区农业法(Law on Mountain Agriculture)	1982
瑞士	山区投资法(Law on Investment in Mountain Regions)	1974
日本	山村发展法(Mountain Village Development Act)	1970
吉尔吉斯斯坦	山区法(Law on Mountain Territories)	2002
南非	山地流域法(Mountain Catchment Areas Act)	1970
阿尔及利亚	山区可持续发展与保护法(Act on the protection of mountain zones in framework of sustainable development)	2004

在山区发展和保护方面尤其重视政策的法律化,最鲜明的特点是通过制定专门的山区法来促进和保障山区的有序发展。据不完全统计,瑞士、法国、意大利、阿尔及利亚、吉尔吉斯斯坦等 10 多个国家都已经制定或正在制定专门的山区法来促进本国山区的稳定、有序发展(表 1)。此外,在国际层面上还有《21 世纪议程(第 13 章)》、《阿尔卑斯山公约》、《喀尔巴阡山公约》、《欧洲山区公约(草案)》等相关的规范性文件出台^[12]。这些都在一定程度上昭示着国外山区发展政策的法律化特点。国外山地国家通过山区立法的形式确定本国山区的基本定位、发展战略、主要任务以及政府的职责和权限等内容,保证了山区发展的稳定性和长远性。山区治理的法制化有效地减小了外界的干扰,成为山区稳定发展的重要基石。

2.1.2 强调政策的综合性

国外山区发展政策具有多元化目标,政策内容涉及经济、社会和生态环境的诸多方面,具有较强的综合性。瑞士的《山区投资法》经过多次修改,从最初的改善山区居住条件的单一目标逐渐向多元化转变,当前的政策目标包括为山区经济发展提供优惠条件、保存乡村社会文化的特色和多样性、加强市镇和区域以及次区域之间的合作等内容^[22],政策的综合性不断增强。法国的《山区发展与保护法》确定了山区集生态、农业、林业和旅游功能为一体的综合实体地位^[10],并针对上述领域制定了相应的具体措

施,成为法国山区发展的重要依据。日本的《山村发展法》致力于寻求一个全面综合的方法来促进山区的可持续发展,内容涉及山区的产业发展、财政援助、交通基础设施、公共服务、生态保护等方面^[23]。

2.1.3 重视发展与保护的协调性

国外山区发展政策在促进经济活动开展、推动社会目标实现的同时,还特别重视保护山区脆弱的生态环境,强调经济社会发展和生态环境保护的协调性。国外山地国家通过促进山区合理的农业生产、限制山地旅游的发展规模、加强自然资源的可持续管理等措施,引导山区的经济活动在生态环境承载力允许的限度内进行,有效地保障了山区经济社会与环境的协调发展。此外,部分国家还通过对山区环境保护项目提供资助、建立和完善生态补偿机制以及设立自然保护区等方式,帮助山区走可持续发展道路。

2.1.4 注重山区发展环境的改善

国外山区发展政策通过财政手段和各种优惠措施,重点帮助山区改善发展环境,以减轻不利的山地自然环境因素对发展的制约。法国^[7]、日本^[8]等国家依据坡度、海拔和气候等因素对农业活动的影响程度,为山区农民提供额外的补贴,以稳定和提升其从事农业生产的积极性。意大利^[5]、保加利亚^[6]等国家通过对山区基础设施建设提供优惠贷款,帮助山区提高基础设施水平,极大的改善了山区的生产生活条件。吉尔吉斯斯坦针对山区制定了一系列鼓

励措施来帮助山区改善发展环境,例如,在税收方面,山区居民的税率只有全国的二分之一,并且位于山区的有关机构也可以享有同样的税收待遇^[24]。为促进山村地区的发展,日本也实行类似的空间差异化征税措施,对山村地区制造业和销售业等的税收进行下调^[25]。这些优惠措施有效地改善了山区的发展环境,对吸引外部资金、人才和技术向山区流动起到了基础性作用,同时也有利于山区自我发展能力的建设和提高。

2.2 主要效用

国外山区发展政策旨在促进和支持山区经济社会的发展以及山区生态环境的保护,强调山区的协调可持续发展,政策具有经济、社会和生态环境的综合效用。

在经济效用方面,国外山区发展政策通过项目资助、优惠贷款、直接补贴等多种激励措施,不仅促进了山区经济活动的开展,还强化了山区经济发展的可持续性。政策的经济效用主要表现在:一是维持山区的农业生产活动,确保农民的合理收入与生活水平。例如,法国和意大利充分利用自然条件和农业资源,通过推行农业生产的专业化,大大降低了成本,提高了生产效率,形成了山区各具特色的农业支柱产业和农产品加工业^[26]。二是促进山地旅游对山区经济发展的带动作用,强化经济增长的可持续性。例如,苏格兰高原地区在欧洲领导项目的资助下,通过举办“高原徒步节”来吸引众多的爱好者参与,有力地促进了该地区旅游和经济的发展^[27]。

在社会效用方面,国外山区发展政策通过对山区交通、教育、医疗、通信等的建设提供财政援助,提高了山区基本公共服务水平,使得山区的生产生活条件得到改善,解决了山区人口持续衰退的问题。例如,瑞士的《山区投资法》通过改善山区的基础设施条件和提高山区居民的综合生活水平,不仅实现了人口从城市密集地区向外疏散,并且还还为山区吸引了商业投资,有效地增强了山区社会的活力。此外,政策还通过资助山区组织的发展,并鼓励教育机构开设具有山区针对性的培训课程,促进了山地知识的交流和传播,使山区居民的专业化技能水平得到提高。例如,地处意大利维特利亚地区的佛依里诺水果栽培技术中心在省政府的经费支持下,从技术、信息、培训和检测等方面为该地区的小型农场提供系统化的社会化服务^[28]。

在生态环境效用方面,国外山区发展政策通过

一系列约束性措施,重点加强对山区森林、土壤、水资源的可持续管理,避免了经济活动对山区脆弱的生态环境的破坏,促进了自然资源的保护和保存。例如,日本从1998年开始实行国有林以生态林为主的管理方针,经过7 a的逐步调整,其生态公益林由1997年的50%增加到2005年的91%,极大地改善了山区的生态环境质量^[29]。哥斯达黎加实施森林生态服务补偿机制以来,森林覆盖率也由1986年的21%提高到2012年的52%^[18]。

3 启示与建议

综上所述,国外山区发展政策具有明确的针对性、综合性和系统性,山区治理的法制化保证了山区发展的稳定性,对经济、社会和生态综合效益的追求显示出山区可持续发展的政策目标,对我们制定和完善符合中国国情的山区发展政策具有一定的启示和借鉴意义。

3.1 推动山区发展与保护立法

国外山地国家不仅通过立法的形式明确本国山区的法律地位,而且对山区的开发与建设实行法制化管理。与国外相比,我国山区的人地关系矛盾更加突出,山区发展问题的复杂性也更加明显。在山区的宏观管理上缺乏完善的法律体系,已经给我国山区发展造成了一定的混乱,局域上的盲目性和无序性比较严重^[30]。因此,积极推进山区发展与保护的立法工作,加强科学的顶层设计,将有助于提高我国山区发展的稳定性、有序性和长远性。作为山地大国,“依法治山”是贯彻落实依法治国基本方略的重要体现。依据山区法来治理山区,以国家立法的形式确立山区的法律地位及其发展战略和目标,规范山区开发与保护的相关行为,才能够形成山区科学发展、协调发展和可持续发展的治理基础,进而从根本上扭转当前我国山区发展的混乱局面。

3.2 提高政策的山区针对性

山区与平原地区存在明显的地理环境差异,国家在制定和实施山区发展政策时应充分考虑山区的特殊性,尊重山区的地理环境特征。当前,在国家层面上我国并没有制定专门针对山区发展的政策,山区的发展主要依靠“三农”政策、林业政策以及扶贫政策等一些全国普适性的政策来推动。但这些政策缺乏足够的山区针对性,难以适应山区发展的特殊需求,由此在一定程度上影响了政策在山区的实施

效果。更为重要的是,我国山地分布的地理跨度大,并且山区发展也呈现出较为严重的两极分化趋势,因而不同地域的山区所面临的发展问题和条件存在较大的差异,对政策的诉求也有所不同。政策的山区针对性强弱在一定程度上决定着山区发展政策效力的大小。因此,建立多层次的山区发展政策体系,综合考虑山区的自然、经济和社会环境的特殊性,制定和实施符合该地区实际情况的专门政策,对提高山区发展的质量和效率,推动山区全面协调可持续发展具有重要意义。

3.3 加强山区发展政策的系统性

山区发展是一个涉及面广、影响人口众多的复杂问题,需要制定国家层面的、全面、综合的政策^[19],提出系统性的解决方案。当前,我国山区发展正处于受全国工业化、城镇化快速发展冲击的激烈变革期,各种问题交织在一起,因此更需要加强山区发展政策的系统性。首先,在政策的内容上要有一定的综合性,加强农业、旅游、交通、教育等部门政策的有机整合,对山区发展进行综合指导。其次,在政策的具体措施上要强调山区开发与保护的协调性,综合运用鼓励性和约束性两种手段,将推动山区经济社会发展同生态环境保护紧密地结合起来。最后,在政策实施上要有相应的制度保障,推动形成跨部门合作机制,使政策能够得到有效落实。制定系统性的山区发展政策,有利于减少政策的碎片化、形成政策合力,进而从全局上解决山区发展面临的问题。

3.4 以改善山区发展环境作为政策导向

基于山区社会经济的边缘性、地理空间的封闭性和生态系统的脆弱性,始终将改善山区发展环境作为政策制定的着力点和理念导向。从根本上讲,山区要发展富裕起来关键在于改善发展环境,逐步减轻不利的环境特性对山区发展的制约。国外的山区发展政策通过各类优惠措施,积极引进外部资金、技术和人才,加大对基础设施和教育等关键领域的投入力度,极大地改善了山区的发展环境,为山区的快速发展奠定了坚实的基础。我国现行的山区发展政策带有一定的临时性和应急性,这些政策只能被动地应对山区发展过程中出现的问题,而对山区发展的前瞻性引导作用明显缺乏,也没能从根本上改变山区的难达性、封闭性、脆弱性和边缘性的基本格局。因此,从山区发展的长远角度考虑,以改善发展环境为导向制定山区发展政策,有利于减轻山区

发展所受的环境阻力,充分激发山区发展的活力。

参考文献(References)

- [1] 邓伟,戴尔阜,贾仰文,等. 山地水土要素时空耦合特征、效应及其调控[J]. 山地学报, 2015, 33(5): 513 - 520 [Deng Wei, Dai Erfu, Jia Yangwen, et al. Spatiotemporal coupling characteristics, effects and their regulation of water and soil elements in mountainous area[J]. Mountain Research, 2015, 33(5): 513 - 520]
- [2] 陈国阶. 中国山区发展研究的态势与主要研究任务[J]. 山地学报, 2006, 24(5): 531 - 538 [Chen Guojie. The trend and main task of study on the development of mountain areas in China[J]. Mountain Research, 2006, 24(5): 531 - 538]
- [3] 王金凤,李平,马翠萍,等. 瑞士山区发展策略对我国的启示[J]. 现代经济探讨, 2012, (4): 76 - 79 [Wang Jinfeng, Li Ping, Ma Cuiping, et al. Enlightenment from Swiss mountain development strategy[J]. Modern Economic Research, 2012, (4): 76 - 79]
- [4] Erwin W Stucki, Olivier Roque, Martin Schuler, et al. Contents and impacts of mountain policies in Switzerland: National report for the study on analysis of mountain areas in the European Union and in the applicant countries[R]. Bern, Switzerland: Federal Department of Economic Affairs, 2004: 12 - 17
- [5] The Senate and the lower house of Italian parliament. Act No. 97 on Mountain Areas[Z/OL]. [2016 - 01 - 23]. http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?DIDPFDISjsessionid=E-974AE1E430BF0ADEACAE692474247C8?action=i18n.SetLocale&id=LEX-FAOC004853&index=documents&locale=en_US.
- [6] The Bulgarian National Assembly. Bill on the Development of Mountain Regions[Z/OL]. [2016 - 01 - 23]. http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=023044&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL.
- [7] 韦松龙. 法国及欧盟山区农业发展战略[J]. 南方农业学报, 2000, 31(6): 325 - 327 [Wei Songlong. The strategy of agricultural development in the mountainous areas of France and the European Union[J]. Journal of Southern Agriculture, 2000, 31(6): 325 - 327]
- [8] 胡霞. 关于日本山区半山区农业直接补贴政策的考察与分析[J]. 中国农村经济, 2007, (6): 71 - 80 [Hu Xia. The investigation and analysis of mountain agricultural direct subsidy policy in Japan[J]. Chinese Rural Economy, 2007, (6): 71 - 80]
- [9] 赵贵玉. 韩国农业直补政策主要内容及启示[J]. 世界农业, 2007, (7): 31 - 34 [Zhao Guiyu. Main contents and enlightenment of agricultural direct subsidy policy in South Korea[J]. World Agriculture, 2007, (7): 31 - 34]
- [10] The French National Assembly and the Senate. Act on the Development and Protection of Mountains[Z/OL]. [2016 - 01 - 23]. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000317293>.
- [11] 王俊芳. 班夫公园“适度利用”与环境保护的实现[J]. 环境保护, 2014, (10): 72 - 74 [Wang Junfang. Banff National Park:

- the implementation of "proper use" and environmental protection [J]. *Environmental Protection*, 2014, (10): 72–74]
- [12] 陈真亮, 李明华. 山区可持续发展立法与罗马尼亚山区法考察[J]. *山地学报*, 2009, 27(2): 157–165 [Chen Zhenliang, Li Minghua. Legislation of mountain sustainable development and a presentation and evaluation on the Romania Mountain Law [J]. *Mountain Research*, 2009, 27(2): 157–165]
- [13] Martin Schuler, E Stucki, Oliver Roque, et al. Mountain areas in Europe: analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other european countries [R]. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development, 2004: 158–159
- [14] Villeneuve Annie, Castelein Astrid and Mekouar Mohamed Ali. Mountains and the law: emerging trends [M]. Rome, Italy: Food & Agriculture Org., 2002: 17
- [15] United States Congress. S. 2203(101st): Zuni Land Conservation Act of 1990 [Z/OL]. [2016–01–23]. <https://www.govtrack.us/congress/bills/101/s2203>.
- [16] Ministry of the Environment Government of Japan. The national action plan for Agenda 21 [Z/OL]. [2016–01–23]. <http://www.env.go.jp/en/earth/iec/agenda/agenda13.html>.
- [17] Acharya K P. Twenty-four years of community forestry in Nepal [J]. *International Forestry Review*, 2002, 4(2): 149–156
- [18] 朱小静, Carlos Manuel Rodríguez, 张红霄, 等. 哥斯达黎加森林生态服务补偿机制演进及启示 [J]. *世界林业研究*, 2012, 25(6): 69–75 [Zhu Xiaojing, Carlos Manuel Rodríguez, Zhang Hongxiao, et al. Costa Rican payments for ecosystem services and its indications [J]. *World Forestry Research*, 2012, 25(6): 69–75]
- [19] 尚海洋, 张志强, 熊永兰. 国际山区发展政策与制度热点分析 [J]. *世界科技研究与发展*, 2011, 33(4): 679–682 + 717 [Shang Haiyang, Zhang Zhiqiang, Xiong Yonglan. Analysis of policy and regulation on mountain [J]. *World Sci – Tech R&D*, 2011, 33(4): 679–682 + 717]
- [20] Lynch Owen J and Maggio Gregory F. Mountain laws and peoples: moving towards sustainable development and recognition of community-based property Rights [R]. Washington, USA: Center for International Environmental Law, Mountain Forum & Mountain Institute, 2000: 24–25
- [21] The Republic of South Africa. Mountain Catchment Areas Act No. 63 of 1970 [Z/OL]. [2016–01–23]. http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/mcaa1970237.pdf.
- [22] 陈宇琳. 阿尔卑斯山地区的政策演变及瑞士经验评述与启示 [J]. *国际城市规划*, 2007, 22(06): 63–68 [Chen Yulin. Review of evolution of mountain policy in Alps and experience of Switzerland [J]. *Urban Planning International*, 2007, 22(06): 63–68]
- [23] Martin Price and Mountain Agenda. Mountains of the world: sustainable development in mountain areas: the need for adequate policies and instruments [R]. Berne, Switzerland: Mountain Agenda, 2002: 40–41
- [24] General Court of Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic. Law on Mountain Territories [Z/OL]. [2016–01–23]. http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=032931&database=FAOLEX&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL.
- [25] Martin F Price, Libor Jansky and Andrei A Iatsenia. Key issues for mountain areas [M]. New York: United Nations University Press, 2004: 189
- [26] 邵红岭, 崔海霞, 卢秀茹, 等. 国外山区农业发展对河北省太行山区农业发展的启示 [J]. *农村经济与科技*, 2015, 26(02): 109–110 + 108 [Shao Hongling, Cui Haixia, Lu Xiuru, et al. Mountain agriculture development in foreign countries and its enlightenment for agriculture development of Taihang mountain areas in Hebei province [J]. *Rural Economy and Science – Technology*, 2015, 26(02): 109–110 + 108]
- [27] 王雅梅. 欧盟对山区的区域援助政策及其实践 [J]. *农村经济*, 2004, (6): 92–94 [Wang Yamei. The EU regional aid policy and practice in mountain area [J]. *Rural Economy*, 2004, (6): 92–94]
- [28] 杨超, 刘再清. 意大利山区开发的成功经验与启示 [J]. *林业经济*, 1997, (5): 20–26 [Yang Chao, Liu Zaiqing. Successful experience and enlightenment of development in Italy mountain areas [J]. *Forestry Economics*, 1997, (5): 20–26]
- [29] 姜天喜, 张鹏. 日本森林资源管理的做法与经验 [J]. *生态经济*, 2009, 25(1): 173–175 [Jiang Tianxi, Zhang Peng. A Panoramic view of forest resources management in Japan [J]. *Ecological Economy*, 2009, 25(1): 173–175]
- [30] 邓伟, 熊永兰, 赵纪东, 等. 国际山地研究计划的启示 [J]. *山地学报*, 2013, 31(3): 377–384 [Deng Wei, Xiong Yonglan, Zhao Jidong, et al. Enlightenment from international mountain research Projects [J]. *Mountain Research*, 2013, 31(3): 377–384]

Foreign Mountain Development Policy Framework and Its Inspiration for Mountain Development in China

ZHANG Jianxin^{1,2}, DENG Wei^{1,2}, ZHANG Jifei¹

(1. *Institute of Mountain Hazards and Environment, Chinese Academy of Sciences, Chengdu 610041, China;*

2. *University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China*)

Abstract: China is a mountainous country, where mountainous areas totally account for 65% of its territorial area and about 40% people live there. Mountain development plays an important role in the development strategy in China. However mountain development in China has long been neglected, lacking of effective policy attention. In contrast to this, some foreign countries have developed and implemented individual special mountain development policy for mountainous area, which can effectively promote a sustainable mountain development. In order to learn from foreign experiences, this paper uses the literature review and comparison to achieve this goal. Firstly, the paper reviews and summarizes the basic structure and the core content of the mountain development policy in foreign countries. Then, the paper analyzes the main characteristics and effectiveness of the development policy in foreign countries. It is found that its characteristics are mainly embodied in law, emphasizing the comprehensive policy, paying attention to the coordination of development and protection, focusing on the improvement of the development environment in mountainous areas. Finally, combined with actual situation in mountainous area of China, it discusses the enlightenment and suggestion to the development policy of China's mountainous area.

Key words: foreign countries; mountain development; policy framework; inspiration