

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2020.04.008

中国情境下国家公园特色小镇建设的 国外经验借鉴

王晓倩¹, 邓毅¹, 董茜¹, 李锦菲²

(1. 湖北经济学院, 武汉 430205; 2. 英国诺丁汉大学, 英格兰 诺丁汉 NG72RD)

摘要: 中国国家公园作为生态文明建设先行示范区, 面临众多理论与现实问题。其中, 如何解决中国情境下保护与发展的冲突问题, 是题中之意, 更是工作重点。建设符合中国情境的国家公园特色小镇可能是一种有效的实现途径。本文从国家公园的中国情境和国外国家公园特色小镇建设经验借鉴两个方面进行分析论述, 认为中国国家公园特色小镇建设应着眼于实现人地关系和谐的总体发展目标, 从设定不同功能区土地产权适应策略、表达不同自然与地域文化相互糅合的文化展演、探索多元化资金保障机制下的社区协同共管、完善特许经营等资源有偿使用制度多方入手, 因地制宜地开展研究与实践。

关键词: 中国情境; 国家公园; 特色小镇; 国外经验

中图分类号: F299.24; F592

文献标志码: A

文章编号: 1672-626X(2020)04-0076-09

进入2020年, 中国国家公园体制试点工作基本完成, 第一批中国国家公园即将正式成立。试点结束后, 国家公园体制建设的重点将转向更深层次的问题: 如何更深刻地把握国家公园体制建设的中国情境? 如何在实践层面立足中国情境, 更合理地协调保护与发展的冲突? 在国家公园体制建设的诸多工作中, 建设符合中国情境的国家公园特色小镇是解决保护和发展冲突的有效途径。本文将针对上述两个问题从国家公园的中国情境、国外国家公园特色小镇建设经验借鉴两个方面予以探讨。

一、国家公园的中国情境

(一) 高起点的新型地域生态文明类型

世界各国国家公园的建设初衷、价值取向与其所处的发展阶段密切相关, 存在着很大差异。1872年, 美国建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园, 并以此为标志兴起了世界范围内的国家公园实践。彼时的美国已基本完成西部大开发, 领土极大扩张, 经济飞速发展, 但《独立宣言》的发表只是从政治上确立了

收稿日期: 2020-04-27

基金项目: 国家社科基金项目(16BGL117)

作者简介: 王晓倩(1986-), 女, 湖北武汉人, 湖北经济学院旅游与酒店管理学院讲师, 管理学博士, 研究方向为旅游规划、旅游目的地管理与国家公园管理; 邓毅(1969-), 通讯作者, 男, 湖北随州人, 湖北经济学院旅游与酒店管理学院教授, 经济学博士, 研究方向为旅游公共政策、国家公园财政事权与资金机制; 董茜(1988-), 女, 湖北武汉人, 湖北经济学院旅游与酒店管理学院讲师, 管理学博士, 研究方向为旅游规划、旅游社区管理与国家公园管理; 李锦菲(1997-), 女, 湖北武汉人, 英国诺丁汉大学硕士研究生, 研究方向为旅游企业管理。

美国在新大陆的独立,其母体文化仍然依赖于欧洲文明。此时,美国最大的渴望是作为新生国家对精神与文化独立的渴望,由此美国知识精英们瞄准了美国景观中最具代表性的“荒野”^[1],企图“从风景中寻求国家认同”^[2],催生“认知共同体的文化建构”^[3],直至最终创立了“作为国家骄傲”的荒野文明^[4]。其后,被誉为“美国从未有过的最佳创意”的国家公园实践就此展开^[5],并逐步演化确立了“始于国家利益,保护壮美的荒野景观,使自然资源免受人类活动破坏”的国家公园价值取向。

相较之下,国家公园的中国情境存在很大差异。与世界上大多数国家公园建设的时代背景(即工业文明)不同,中国首次从国家层面提出建立国家公园体制时,正处于历史进程的特殊时期,即工业文明叠加生态文明^[6]。这个时期,既是改革开放40余年取得巨大成就的时期,也是生态环境遭受重创的时期。生态文明思想即是在这样的背景下在十七大报告中首次提出,并在十八大、十九大报告中逐步深化,成为中国新时代的发展观。它源于中国治国历程的演进脉络^[7],既在哲学理论层面表现为一种弱生态中心主义,又在政治意识形态层面表现为一种有别于当今世界资本主义主导性范式的替代性经济与社会选择^[8],具有典型的中国情境。中国也由此成为目前世界上第一个且唯一一个将生态文明作为国家战略系统部署和落实的国家。在此背景下,2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》),明确提出“建立国家公园体制是我国生态文明制度建设的重要内容,对于推进自然资源科学保护和合理利用,促进人与自然和谐共生,推进美丽中国建设,具有极其重要的意义”。可以看出,中国提出国家公园建设,是将其作为一个具有多种内涵的地域实体,期待其既能坚持“生态保护第一”以改善生态环境,又能满足“全民公益性优先”以调动全民积极性,增强民族自豪感。事实上,生态文明背景下的中国国家公园建设所面对的环境、社会、人口形势确实比纯粹工业文明背景下的美国等大多数西方国家公园实践更加复杂。

因此,在中国国家公园建设的特殊历史时期,世界百年国家公园建设经验为中国提供了可借鉴的多元化样本,使中国国家公园体制建设在起步阶段即具有了高起点;但更重要的是,既然“国家公园有最好的条件成为生态文明制度的先行先试区”^[9],那么中国的生态文明发展观就决定了国家公园建设的价值取向,它不仅是动物栖息地,更是人类精神栖息地,是世界自然保护原理与中国风景文化特色相结合的新型地域生态文明类型^[10],代表着一种新型保护性绿色发展模式,肩负着更重的时代责任。

(二)多重复杂性的自然、人文、文化地理空间

在地理学研究中,地理空间包括自然、人文和文化地理空间。在自然地理空间中,中国是世界上地形起伏最大的国家,拥有热带、亚热带、暖温带、中温带、寒温带和青藏高原高寒区6种温度带。这种复杂多样的地形、地貌、温度和气候条件,呈现出丰富多样的中国情境,使中国成为全球第八、北半球第一的生物多样性国家^[11]。在人文地理空间中,中国是世界上人口最多的国家,人口密度每平方公里约144人,且绝大多数的人口、经济活动和城镇分布集中于东南部约四成的国土上,处于世界四大人口稠密区^[12];除此以外,虽然中国的土地制度建立在社会主义公有制基础上,但国有土地、集体土地叠加不同形式、不同年限的土地承包制,也造成了国家公园人文地理空间内土地权属的复杂程度世所罕见。在文化地理空间中,中华文化数千年不断流淌与传承,往往表现为文化景观与自然景观紧密相连,融为一体。

因此,相较于美国因地广人稀而实行的“岛屿式”保护路径,“多重复杂性的自然、人文、文化地理空间”中国情境对中国国家公园总体布局提出了更高的要求,使“保护自然生态系统的原真性和完整性,保护生物多样性和生态安全屏障”成为中国国家公园建设的重要目标。但同样不能忽视的是,当代意义上的生态系统的原真性和完整性已经突破了纯自然科学的范畴,成为了社会生态系统的一种全新治理理念。国家公园地理空间内往往人口稠密、文化多元,存在着以人类社会与自然系统互动关系为表征的自然的建构过程^[13]。中国独特的自然、人文、文化地理空间促使中国国家公园建设必须关注与重视自然与社会的互动,如

何解开自然系统被卷入人类社会后的中国情境,这是中国国家公园的特点,也是中国特色。

(三)不可忽视的旺盛国民旅游需求

中国旅游业高速发展三十余年,国民旅游需求日益旺盛。自国家公园理念及相应建设工作推行以来,有关国家公园能否开展旅游活动以及能够开展何种旅游活动就引起了学界内外的广泛讨论与争议。《总体方案》明确提出,国家公园要“为公众提供亲近自然、体验自然、了解自然以及作为国民福利的游憩机会”。但在国家公园体制试点工作中,凡涉及“旅游”或“旅游活动”的说法及相关问题都变得比较敏感。究其原因,一方面是国家公园管理机构、学界、公众各方对于“旅游”内涵理解的视角有差异;另一方面国家公园建设与旅游活动开展这一相吸相斥的矛盾关系实质来源于资源保护与地方发展的复杂人地关系的平衡。

世界上多个国家公园的发展经验表明,国家公园与旅游关系密切。再聚焦到中国情境,中国以自然资源为主体的高级别(5A级)旅游景区中有高达80%的地域范围属于自然保护地(其中相当数量的景区其资源价值都能达到国家公园建设的要求),即中国可以建设国家公园的许多自然保护地都与已有旅游景区的外延在相当程度上交叉重合^[14]。因此,中国国家公园和旅游景区在资源属性上的高类同性决定了国民旅游需求折射在国家公园空间中的旺盛与积极性,如何引导以及满足这种需求,是中国国家公园建设中一个最具分歧却又无法忽视的问题。

二、国外国家公园特色小镇建设经验借鉴

(一)国外国家公园特色小镇缘起

国外国家公园特色小镇的缘起来自于对国家公园地域范围内原住民的关注。已有文献表明,世界上50%~70%的保护地内都存在原住民居住^[15]。在国家公园建立前,其周边也大多有原住民生活居住^[16]。自20世纪90年代起,越来越多的人意识到原住民也是国家公园文化景观的一部分,拥有其独特的文化与精神价值,也应将其纳入国家公园建设管理之中^[17]。同时,在大多数国家,国家公园不但是最重要的自然保护地,而且还被当作最重要的公益性国民游憩地^[14],国家公园建设必须考虑满足公众游憩的基本住宿功能^[18]。在大多数国家公园周边,特色小镇因其地理位置靠近国家公园而吸引不少公众前来休闲游憩,而国家公园也依赖于这些特色小镇为公众提供住宿、餐饮服务,形成了国家公园与特色小镇之间相互依存的良好互动关系^[19]。

因此,从广义范围看,国家公园特色小镇是指国家公园内部及周边所有相关的地区。这些小镇可以是自然村落或商业街区,也可以是小城镇;从狭义范围看,国家公园特色小镇特指国家公园内部及周边的、能为国家公园提供各类基础服务的特定产业空间,而目前大多数研究也是针对狭义范围内的国家公园特色小镇予以开展^[20-21]。

(二)国外国家公园特色小镇功能

从特色小镇概念出现至今,对其功能的研究就从未离开过与国家公园相互支撑并积极服务地方经济的话语体系。以国家公园起源地美国为例,依据美国国家公园管理局(NPS)发布的《2017年美国国家公园游客消费影响报告》,2017年全美国家公园接待了约3.31亿人次游客,游客在距离国家公园约96.56km内的特色小镇区域内全年产生直接消费约182亿美元。这些支出对国民经济的贡献是306 000个工作岗位、119亿美元的劳动收入、203亿美元的增加值和358亿美元的经济产出。其中,酒店业的直接贡献最高,为55亿美元,直接贡献给各地的门户经济^[22]。

换言之,自国家公园特色小镇出现并建设以来,其与国家公园就相互依存。国家公园的建设规范和重构了小镇原住民的生产生活方式,使得特色小镇的产业从单一的农牧业生产向多元化生产转型,尤其是将重点从第一产业转移至第三产业^[20],并依托三产整合的方式,实现了丰富国家公园游憩功能、改善原住民生

产生活环境、创造地方就业机会、拉动区域经济增长等多重功能^[23]。

(三) 国外国家公园特色小镇模式

不同的国家有不同的情境, 不同的情境差异决定了不同的国家公园建设的价值取向与战略侧重, 也直接导致了国家公园特色小镇模式存在全球差异(如表1所示)。

表1 国外国家公园情境差异与特色小镇模式比较

国家	情境	价值取向	战略侧重	特色小镇模式
美国	土地所有权归联邦政府所有 荒野景观为主 中央垂直管理	首要目标是荒野保护和提供游憩机会	国家公园管理局为主体 所有权与经营权分离	依托特色小镇建设酒店及汽车旅馆 特许经营制度 原住民优先经营
澳大利亚	联邦制国家 地广人稀 州政府行使保护职责	首要目标是自然保护	属地自治管理 与社区协同共管	特许经营制度 原住民经营占比较大
英国	土地私有制 人口密度大 乡景观为主 人类聚居历史悠久	首要目标是提供游憩机会 第二目标是保护自然资源	先明确责任主体、保护权属和制度规范, 后下放保护责任	规划先行并进行景观评价 维持与改进原住民生产生活空间
法国	土地公有制与私有制并存 人口密度大 景观类型多样	首要目标是保护与恢复自然、文化、景观遗产 第二目标是支持地方绿色发展	“核心区+加盟区”空间结构 建立公园产品品牌增值体系	成立法国国家公园联盟 设立品牌委员会 依托特色小镇打造国家公园品牌
加拿大	联邦制国家 国家公园管理局地位突出 具有统一调配能力	经历了从经济开发到环境保护再到保护与发展平衡	严格制度保障 国家主导、与社区协同共管	实施城镇建筑与发展规划 严格控制小镇人口规模 降低房产空置率 尊重原住民文化

1. 美国国家公园特色小镇模式

美国作为世界国家公园的发源地, 其建设起源于对精神与文化独立的渴望。因此, 尽管美国国家公园诞生之时正处于西部大开发的激进时代, 但美国国家公园的土地政策依旧采取的是联邦所有制, 依旧将国家公园土地作为联邦政府中保护程度最高的土地进行垂直管理, 这很大程度上根植于美国独特的荒野历史、文化情结与自然观的演变。与此同时, 当壮美的荒野景观被美国知识精英塑造成为彰显美国独特性和构建国家认同的工具^[24]时, 原国家公园土地上存在的大量印第安原住民受到驱逐。但是伴随着欧美民主、平等思想向景观领域的扩展, 美国国家公园发展旅游业的管理目标从“荒野景观”转变为“为了人民的利益与愉悦”, 为了迎合将国家公园视为边疆荒野的旅游体验及想象, 印第安人又被塑造成了重要的旅游吸引物, 从而促成了作为表演者的印第安人在国家公园中的回归^[25], 国家公园特色小镇由此出现。

以位于世界上最长山系——落基山脉中的美国落基山国家公园, 以及坐落于公园东入口的埃斯蒂斯公园小镇为例, 在其建立之初, 已经存在的私有用地和设施, 特别是与公园游憩相关的服务活动是被允许继续经营的^[26], 但拥有唯一管理权与垂直管理特性的美国国家公园管理局在1956年提出“66计划”后, 全美的国家公园都致力于将公园恢复到其自然原始状态, 并积极翻新道路系统, 扩展门户小镇并提供那些原本由村落提供的旅游服务。落基山国家公园由此开始采取将所有权与经营权分离后的特许经营制度, 将部分的住宿、餐饮等服务优先给予小镇中的居民经营, 以达到特许经营者在保护自然资源的前提下为游客提供服务的目的^[27]。同时, 国际保护组织(CI)采取与公园签订协议的方式来实施特色小镇可持续发展与生态旅游的项目, 如家庭旅馆服务等^[28], 以促进当地所有居民参与旅游。

2. 澳大利亚国家公园特色小镇模式

澳大利亚也是世界上建立国家公园较早的国家之一。1879年,澳大利亚政府将悉尼以南一处面积约860 000 hm²的王室土地开辟为保护区,建立了世界上继美国黄石国家公园之后的第二个国家公园^[29]。但与美国情境不同的是,澳大利亚是联邦制国家,联邦政府对各州土地并无直接的管理权,而澳大利亚各州(地区)均有立法权,并设有各自的自然保护机构。依据澳大利亚《环境保护和生物多样性保护法案》和《公共管理、绩效和责任法案》,澳大利亚环境和能源部下属的澳大利亚国家公园局是独立企业法人,局长由澳大利亚总督任命,任期5年,每年应向环境和能源部提交年度法定职责履行情况报告。

在此情境下,自澳大利亚创建国家公园以来,其工作除了立足于加强生态系统和物种保护外,更多关注实际在于减轻国家公园局的管理和财政负担,积极探索国家公园与社区的协同共管模式。因此,其特色小镇的建立除了满足国家公园的游憩服务功能外,更多是为了给原住民创造就业机会。如澳大利亚面积最大的卡卡杜国家公园62%的雇员为原住民,伯特利国家公园66%的雇员为原住民。除此以外,在国家公园特色小镇的经营中,澳大利亚为原住民和传统业主签订特许经营协议^[30]。

3. 英国国家公园特色小镇模式

英国以国土面积小、人口密度大,并拥有悠久的人类聚居历史为特征,于1949年正式通过《国家公园与乡村进入法》,逐步确立了包括国家公园在内的保护地体系。当时欧洲的多数国家公园大都倾向学习美国模式,实行较为严格的保护^[30],将自然保护置于国家公园建设的首要目标。但英国情境较为特殊,其国土范围内几乎没有类似于美国情境的荒野区,国家公园土地大都为私人所有,包括大量的农场和乡村,土地所有者为当地农户或国家信托^①等机构^[31],公园景观多以乡村为主,有着难以磨灭的农耕、工业等人类居住印记,充满着人类与自然难以割舍的情感联系^[32]。因此,英国国家公园的建设初衷除了自然资源的保护,更多是为了乡村的发展与可持续经营^[33],游憩维度被置于国家公园发展目标的首位^[30]。

以英国“年纪最大”的峰区国家公园以及卡斯尔顿村为例,其拥有众多传统建筑与历史公园,作为英国首个国家公园,其社区发展与自然保护责任重大。英国国家公园管理局确立了在国家监督的前提下,通过提前设定国家公园相关准入标准来协调特色小镇建设,并将保护国家公园的责任下放至居住在公园和使用乡村地区的责任人身上的战略侧重。在公园建设前期,公园管理局与土地所有者针对土地使用形式进行协商,提出土地所有者或使用人需采取满足自然保护要求的方式经营和管理土地^[34];任何在公园内的居住或经营行为进行房产变更或采取任何行动时都需向当地政府递交申请,批准后才可执行^[35];针对卡斯尔顿村的原住民社区进行多尺度评价,明确核心景观与生产生活空间,开展特色小镇建设,使社区原始风貌在发展中得以保存;在明确土地使用权与所有权的同时,在公园内鼓励发展现代可持续农业,维持与改进原住民生产生活空间正常运转等。

4. 法国国家公园特色小镇模式

法国与英国类似,其人口密度高、原住民数量多、本土及殖民地境内的各类自然保护地类型多样,生产生活复杂程度高,也表现出与美国地广人稀完全不同的国情基础。因此,法国国家公园可以建立在国家所有、集体所有和私人所有的土地上,主要通过地役权的方式协调与土地所有者的利益关系,不受土地权属的限制^[35],在创建初期效仿美国模式却表现出了明显的“水土不服”,并走上了一段由中央政府中心治理的曲折且僵化的发展进程,一度演变为周边社区的“全民公敌”^[36]。2006年法国国家公园启动了国家公园体制改革,注重保护与利用二者兼顾,充分考虑国家公园各个区域之间的生态相互依存性,开始实行由国家主导的核心区与地方主导的加盟区共建共管的空间结构与合作管理模式^[37];设立多方参与的董事会制度;开创以国家公园产品品牌增值体系为核心的绿色发展思路,形成了国家公园与周边区域协同共管,并带动地方绿色发展的法国模式。

以塞文山脉国家公园为例,该公园是法国国家公园原住民数及乡镇数最多的公园,私有土地比例极高,核心区2/3以上土地都是私有产权。在2006年法国国家公园体制改革后,国家公园宪章作为唯一指导性文件,尤其关注人与自然的关系,对公园周边的小镇给予了前所未有的关注和支持。宪章要求强化国家公园与地方社区的交流,每个乡镇指定一名“国家公园联络员”负责与国家公园管委会的日常对接和在社区中对群众的宣传;公园与小镇签订3年期的实施协议,明确每个乡镇在落实宪章方面需要与国家公园共同开展的行动;公园积极邀请经济个体以加入国家公园品牌的形式参与到国家公园的保护和利用中,涉及广泛的经济活动领域^[38]。

5. 加拿大国家公园特色小镇模式

加拿大是世界上第一个建立国家公园管理机构的国家^[39]。1911年,伴随《自治领森林保护地和公园法》的颁布,加拿大内政部设立领土公园局来专门管理加拿大联邦公园,这个隶属环境部、现名加拿大国家公园管理局(PCA)是世界上首个国家公园管理局^[40]。相较于美国国家公园管理局(NPS),加拿大国家公园管理局具有更大的职能和权力,拥有包括土地所有权、日常管理权及人力资源、财政保障多方面的,以实现与其管理目标相称的责权利。除此以外,加拿大法律要求每一个国家公园都必须有一个详细的管理规划,并且每5年评估一次^[41]。这样的统一调配和监管促使加拿大国家公园管理局在公园建设管理的多元关系中具有极强的操作和协调能力。

以位于加拿大阿尔伯塔省的班芙国家公园为例,在其130多年的历史发展中,初期实则因温泉开发而为大众所知,这是其与世界上大多数国家公园创建初衷相异的地方。但也正是经历了以经济利益为主的国家公园初创阶段,其间的经验教训也让加拿大国家公园的理念一刻不停地经历着磨合与重构,甚至在1972年抵制并放弃了在班芙小镇召开冬季奥运会的计划,标志着加拿大国家公园的价值取向真正从游憩利用转向生态保护^[42]。进入20世纪90年代后,加拿大国家公园管理局开始重视与大学、研究机构、相关产业部门、当地政府以及原住民的多方充分合作,在严格保护的前提下开始兼顾地方经济的发展,并提供公众亲历原始自然的机会,而最终进入到注重生态保护与社区发展的双赢阶段。其间的不断调适异常艰辛,但因为联邦政府的主导,建立于1883年的班芙小镇,作为世界上著名的旅游城市、当地商业中心与交通枢纽,其发展基本仍处于国家公园管理局的科学控制下。小镇依据《加拿大国家公园法》实施城镇建筑与发展规划,严格控制小镇内的居住人口规模,并对小镇商业用途土地开发制定严格的法律法规,采取“限制房地产投机和投资”举措,最大程度降低小镇房产空置率,最大限度控制人类活动对自然环境的破坏。然而,公园管理局仍然明确规定了必须给公众提供机会,使其有机会参与公园政策、管理规划等相关事宜,重视与原住民建立伙伴关系,尊重原住民文化在生态完整性中的作用,甚至一些原住民还被允许参与国家公园的巡视工作^[40]。目前,班芙国家公园将不断发生的矛盾冲突化解为一次又一次的平衡,已基本达到了人与自然环境之间共生共寻的一种理想状态。

三、中国情境下国家公园特色小镇发展对策

国家公园特色小镇建设与发展是一个长久的过程,应当立足于中国情境的话语进行分析,着眼于实现人地关系和谐的长期发展目标,分步骤、有目标地进行。

(一) 科学合理划定小镇功能分区,设定不同功能区土地产权适应策略

特色小镇的建设,首当其冲要解决“地”的问题,而土地权属不清、权属类型设置不当等是目前中国国家公园试点区的普遍状况^[43]。我国在这方面与法国国家公园情境有相似之处,可从中汲取适宜养分,如将土地产权与土地功能分区相结合,提出不同功能区土地产权适应策略,并辅以多元治理模式,包括政府行政手段

干预以及市场交易方式来进行有效配置。核心理念就是通过创新战略规划的编制方法,科学合理划定小镇功能分区,促进国家公园以较小的面积利用来换取较大的面积保护,并且依据不同的功能分区来指定不同的土地产权适应策略。但其中需要强调和关注的是,特色小镇的“地”是国家公园社区的“地”,但又不完全等同于国家公园社区的“地”。小镇的地域空间形象很大程度上来源于对国家公园自然的社会建构,包括地方情感的表达与响应,为了实现与保障国家公园特色小镇建设的可持续性,这也是在划定国家公园特色小镇功能分区时必须考虑的地域约束。

(二)关注小镇文化展演,充分表现国家公园自然与地域文化的高度融合

美国模式总体来说并不适合中国情境,但其中对于荒野观念的追逐与演化,确实为相对贫瘠的美国精神增添了文化的厚重色彩。而中国情境本身就具有多种复杂性的自然、人文和文化地理空间,这使得当代意义上的生态系统的原真性和完整性已经突破了纯自然科学的范畴,成为了社会生态系统的一种全新治理理念。同时,中国国家公园建设具有自上而下的行政执行体系,因此在特色小镇的建设和落地实施中会存在有对公园及小镇自然与地域文化的价值理解与意志表达。这些丰富的来自于自然系统与人类社会相互作用彼此糅合的文化展演,就是中国不同国家公园不同特色小镇的“特色”所在,是小镇的灵魂,也是中国国家公园的文化精神。

(三)实施公园与社区协同共管机制,积极探索多元化的资金保障机制

在中国情境下,国家公园的政策制定虽是自上而下的执行体系,但理念的深入却不仅需要自上而下,更需要自下而上,积极重视公园所在地方社区的认同感,如社区居民要加强国家公园是国家遗产、需要由国家来主导,具有教育保护的重要功能并强调永续利用这些知识与概念的宣传^[44]。澳大利亚、加拿大的国家公园在此方面都具有较好的借鉴作用。公园方可扮演科教宣传、引导监督角色,如在小镇内直接提供生态监测公益岗位,促使原住民逐步由资源消耗者转为生态守护者,让社区发展与小镇建设乃至公园保护事业发展目标趋同。更重要的是,只有在目标趋同的基础上,小镇建设服务地方经济并反哺国家公园的共识达成之后,可持续的资金构建方能展开。如法国模式中的成立国家公园联盟、寻求国际项目合作、依托特色小镇打造国家公园品牌并设立品牌委员会等等,实则都是通过小镇建设的空间基础来构建国家公园特色的品牌增值体系。于中国情境而言,即可以依托国家公园自然保护的成果与特色小镇的文化展演,采用地方产业整合与升级的思路,将生态产品的价值可持续地增值变现^[45],在发展绿色产业的同时,积极探索多元化的资金保障机制。

(四)规范相关法规,完善小镇特许经营等资源有偿使用制度

就世界范围内的国家公园实践来看,特许经营制度是国家公园特色小镇建设的重要特色与抓手,《总体方案》中也明确提出“鼓励当地居民或其举办的企业参与国家公园内特许经营项目”。回顾中国特许经营的起源,其来自20世纪90年代风景名胜区等自然保护地出现的经营权出让现象,但截至目前,也仅有《风景名胜区条例》规定了特许经营制度,但对其适用范围仍没有明确界定。立足国际经验,大多数国家公园达成的共识包括在小镇建设中,特许经营活动应受到相关法规约束。所有的资源利用必须符合国家公园保护管理目标,具体形式不仅包括提供商业性访客服务,还包括其他可能的资源利用方式,如科学研究等^[46]。但有关这些项目的具体经营内容、引进方式、合作渠道及对应的合理经营期限与收入用途管制等资源有偿使用制度,却是不同国家情境下应采取的因地制宜策略,应得到更多重视与关注。因此,中国国家公园特色小镇建设一方面需坚持特许经营的制度选择,另一方面更要分步推动从“集中统一”到“分级分类”的合同管理制度改革^[47],完善明确资源管理和经营利用边界的小镇特许经营等资源有偿使用制度,这对凸显政府在小镇建设中的监管职能、服务国家公园游憩功能都具有重要意义。

注 释:

① 国家信托是英国独立于政府的慈善机构, 致力于保护历史区域和绿色空间, 并长期向公众开放。

参考文献:

- [1] Bates J L, Huth H, Coyle D C. Nature and the American: Three Centuries of Changing Attitudes; Conservation: An American Story of Conflict and Accomplishment; Franklin D. Roosevelt and Conservation, 1911-1945[J]. The Mississippi Valley Historical Review, 1958, 45(1):110.
- [2] Alfred, Runte. The National Park Idea: Origins and Paradox of the American Experience [J]. Journal of Forest History, 1977. 21(2): 64-75.
- [3] Barnett J. The National Parks: America's Best Idea [J]. Environmental History, 2010, 15(2):325-328.
- [4] Conlin J R. Wilderness and the American Mind by Roderick Nash [J]. Journal of Forest History, 1983, 27(2):95-96.
- [5] Barrow, M. V. The American Wilderness: Reflections on Nature Protection in the United States. [J]. Environmental History, 2006, 11(2):377-378.
- [6] 杨锐. 论中国国家公园体制建设的六项特征[J]. 环境保护, 2019, 47(Z1):26-29.
- [7] 张智光. 新时代发展观:中国及人类进程视域下的生态文明观[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(2):10-18.
- [8] 郇庆治. 生态文明概念的四重意蕴:一种术语学阐释[J]. 江汉论坛, 2014, (11):5-10.
- [9] 苏杨. 国家公园、生态文明制度和绿色发展[J]. 中国发展观察, 2016, (5):56-58.
- [10] 吴承照. 国家公园是保护性绿色发展模式[J]. 旅游学刊, 2018, 33 (8):5-6.
- [11] 马克平, 钱迎倩. 生物多样性研究的现状与发展趋势[J]. 科技导报, 1995, (1):27-30.
- [12] 胡焕庸. 中国人口地域分布[J]. 科学, 2015, 67(1):3-4.
- [13] Castree N. The Nature of Produced Nature: Materiality and Knowledge Construction in Marxism [J]. Antipode, 2006, 27(1): 12-48.
- [14] 苏红巧, 罗敏, 苏杨. 国家公园与旅游景区的关系辨析和国家公园旅游的发展方式探讨[J]. 发展研究, 2018, 385(9):88-92.
- [15] Colchester M. Beyond "Participation": Indigenous Peoples, Biological Diversity Conservation and Protected Area Management [J]. Unasylva, 1996, 47(186):33-39.
- [16] Bajracharya S, Furley A, Newton C. Impacts of Community-based Conservation on Local Communities in the Annapurna Conservation Area, Nepal [J]. Biodiversity and Conservation, 2006, 15(8):2765-2786.
- [17] Frost W, Hall C M. Tourism and National Parks [J].
- [18] 王应临. 英格兰国家公园居民社区规划政策评述——以峰区国家公园为例[J]. 风景园林, 2015, 124(11):101-107.
- [19] Steer K, Chambers N, Gateway Opportunities: A Guide to Federal Programs for Rural Gateway Communities[R]. Washington D C: National Park Service Social Science Program, 1998.
- [20] 林光辉. 国家公园社区存活形态及产业特征分析[J]. 旅游纵览(下半月), 2016, (5):191-192.
- [21] 盛世豪, 张伟明. 特色小镇:一种产业空间组织形式[J]. 浙江社会科学, 2016, 235(3):38-40.
- [22] Catherine C T, Lynne K, Egan C. 2017 National Park Visitor Spending Effects: Economic Contributions to Local Communities, States, and the Nation[R]. Colorado: National Park Service, U.S. Department of Interior, 2018.
- [23] 苏红巧, 苏杨. 国家公园不是旅游景区, 但应该发展国家公园旅游[J]. 旅游学刊, 2018, 33 (8):6-9.
- [24] 高科. 荒野观念的转变与美国国家公园的起源[J]. 美国研究, 2019, 33(3):142-160.
- [25] 高科. 美国国家公园建构与印第安人命运变迁——以黄石国家公园为中心(1872-1930)[J]. 世界历史, 2016,(2):110-124.
- [26] 刘辉亮. 美国国家公园与门户城镇的建设经验与启示[J]. 中国工程科学, 2016, 18(5):100-108.
- [27] 安超. 美国国家公园的特许经营制度及其对中国风景名胜区转让经营的借鉴意义[J]. 中国园林, 2015, 31(2):28-31.
- [28] Jazmín, Caballero, García, 等. 服务能力解放了当地居民:玻利维亚马迪迪国家公园的恰拉兰生态旅馆[J]. 生态毒理学报, 2002, (4):58-61.
- [29] 刘莹菲. 澳大利亚国家公园管理特点及对我国森林旅游业的启示[J]. 林业经济, 2003, (12):47-48.
- [30] 曾以禹, 王丽, 郭晔. 澳大利亚国家公园管理现状及启示[J]. 世界林业研究, 2019, 32(4):92-96.
- [30] 肖练练, 钟林生, 周睿. 近30年来国外国家公园研究进展与启示[J]. 地理科学进展, 2017, 36(2):244-255.
- [31] 王应临, 杨锐, 埃卡特·兰格. 英国国家公园管理体系评述[J]. 中国园林, 2013,(9):19-27.
- [32] Poore D. Protected Landscapes: the United Kingdom Experience[M]. Manchester: Countryside Commission, 1987:4.

- [33] Hall C M, Frost W. Introduction: the Making of the National Park Concept [A]. Frost W, Hall C M. *Tourism and National Parks: International Perspectives on Development, Histories and Change*[C]. New York: Routledge, 2009: 2-16.
- [34] 马琰驰. 我国风景名胜区保护的法制完善[D].长沙:中南林业科技大学, 2013.
- [35] 张引, 庄优波, 杨锐. 法国国家公园管理和规划评述[J]. 中国园林, 2018, (7):36-41.
- [36] 陈叙图, 金筱霆, 苏杨. 法国国家公园体制改革的动因、经验及启示[J]. 环境保护, 2017, (19):60-67.
- [37] Guignier A, Prieur M. *Legal Framework for Protected Areas: France Guidelines for Protected Areas Legislation*[R]. IUCN Environmental Policy and Law Paper, 2010.
- [38] 苏红巧, 苏杨, 王宇飞. 法国国家公园体制改革镜鉴[J]. 中国经济报告, 2018, (1):68-71.
- [39] 刘鸿雁. 加拿大国家公园的建设与管理及其对中国的启示[J]. 生态学杂志, 2001, (6):50-55.
- [40] 苏杨, 胡艺馨, 何思源. 加拿大国家公园体制对中国国家公园体制建设的启示[J]. 环境保护, 2017, (20):64-68.
- [41] MC N, K. *From Wild Places to Endangered Spaces: A History of Canada's National Park* [A]. *Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management* [C]. Toronto: Oxford University Press, 1993:17-44.
- [42] Parks, Canada, Agency. *Unimpaired for Future Generations? Protecting Ecological Integrity with Canada's National Parks*[R]. Minister of Public Works and Government Services, 2000.
- [43] 高燕, 邓毅. 土地产权束概念下国家公园土地权属约束的破解之道[J]. 环境保护, 2019, (3):48-54.
- [44] 潘淑兰, 王晓倩, 毛焱. 社区居民与游客对国家公园的认知与态度分析——以神农架国家公园为例[J]. 环境保护, 2019, 47(8):65-69.
- [45] 苏红巧, 苏杨. 国家公园: 区域绿色发展的新平台[J]. 绿叶, 2018, (9):27-35.
- [46] 吴承照, 陈涵子. 中国国家公园特许制度的框架建构[J]. 中国园林, 2019, (8):12-16.
- [47] 张海霞, 吴俊. 国家公园特许经营制度变迁的多重逻辑[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2019, 19(3):48-56.

(责任编辑: 卢 君)