

张玉钧, 宋秉明, 张欣瑶. 世界国家公园: 起源、演变和发展趋势. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 17-26.

Zhang Y J, Song B M, Zhang X Y. World national parks: origins, evolutions and development trends. National Park, 2023, 1(1): 17-26.

世界国家公园: 起源、演变和发展趋势

张玉钧^{1,2,*}, 宋秉明³, 张欣瑶^{1,2}

1 北京林业大学园林学院, 北京 100083

2 北京林业大学国家公园研究中心, 北京 100083

3 东华大学环境与海洋学院, 中国台湾 97401

摘要: 国家公园的诞生源于人与自然关系的动态演变, 其理念是在美国西进运动和第二次工业革命的特定历史背景下出现的。环境危机的加剧等因素促生了人们环境观念的转变, 并最终形成了国家公园的原初理念, 其精髓在于能够兼容“保护”与“利用”, 即自然保护运动所倡导的“保育”理念, 既保护国家公园范围内珍贵的自然资源, 也同时兼顾当地原住民所保留下来的文化遗产。国家公园理念之所以为全世界所接受, 是由于其背后持续性的推动力量。以梭罗为代表的一批美国学者及政治家凝练出了自然保护思想的核心内涵, 此后国际上以世界自然保护联盟为首的各类环境保护组织通过不断倡议和推动建立了保护地体系, 世界各国在体系引导下根据实践建立了适合自身国情的国家公园模式。国家公园理念源流自北美, 发展于世界, 至今百余年的探索历史为国家公园体系的发展奠定了基石, 未来将在各国不断生发出更具特色的模式体系。

关键词: 国家公园; 理念溯源; 发展历程; 建设模式

World national parks: origins, evolutions and development trends

ZHANG Yujun^{1,2,*}, SONG Bingming³, ZHANG Xinyao^{1,2}

1 College of Landscape Architecture, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China

2 National Park Research Center, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China

3 College of Environmental Studies and Oceanography, National Dong Hwa University, Taiwan 97401, China

Abstract: National parks stem from the dynamic evolution of the relationship between man and nature, and emerged in the specific historical context of the Westward Movement of the United States and the Second Industrial Revolution. The intensification of the environmental crisis and other factors led to a change in environmental concepts and finally formed the original concept of national parks. The essence is to be compatible with “protection” and “use”, that is, the concept of “conservation” advocated by the nature conservation movement, protecting the precious natural resources within the national parks while taking into account the cultural heritage preserved by the local indigenous people. The concept of national parks has been embraced around the world because of the continuous driving force behind it. A group of American scholars and politicians represented by Thoreau condensed the core connotation of nature conservation ideas, and since then, various environmental protection organizations led by the International Union for Conservation of Nature have established a protected area system through continuous advocacy and promotion, and countries around the world have established suitable national park models for their own national conditions according to practice under the guidance of the system. The concept of national parks originated in North America and keeps growing worldly. The exploration history of more than 100 years has laid the cornerstone for the development of the national park system, and more distinctive model systems will continue to evolve in various countries.

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(21ZDA090)

收稿日期: 2023-05-03; **采用日期:** 2023-07-18

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: yjzhang622@foxmail.com

Key Words: national park; concept origins; development history; construction mode

自 1872 年世界上第一个国家公园——黄石公园诞生以来,国家公园的理念不断延展和深化。从起初的保护自然美景、独特的地质特点、生态多样逐渐演化到记录人文历史、开展教育和游憩等内容^[1]。国家公园的理念越来越被世界范围内的许多国家和地区认同,截至 2022 年 3 月,属于世界自然保护联盟(IUCN)保护地分类体系中的“国家公园”数量已达 6004 个^[2]。总体上看,各个国家所建构的国家公园体系基本遵循了世界自然保护联盟(IUCN)的定义与模式,但又基于各国在体制、资源基础、法律、国情以及文化背景的差异而各具特色,也因此赋予了国家公园理念更丰富的内涵。

1 国家公园理念的起源

回顾人类文明演化和人与自然界关系嬗变的历史足迹,可以发现人与自然的关系一直处于动态的发展之中。早在远古渔猎时代,人类物质生产能力低下,对自然的开发和支配能力极其有限,因而只能被动地适应自然。进入农业文明时代,人类开始对自然进行改造,逐渐进入消费资源和干扰环境的阶段,但农业时代所造成的影响都在可恢复的限度内,能够再生或遵循生态演替规律,或者依靠自然恢复。但是工业革命时代的到来,使得局面完全无法控制。在科学技术的武装下,社会生产力大幅提高,受机械论思想影响的人类对自然的开发利用达到了前所未有的程度,重大环境污染等危机深刻威胁着自然界的多样性和完整性。在对人与自然的不断摸索中,一些有识之士率先挣脱出征服自然的陶醉幻影,认识到人类不能凌驾于自然之上,并在诸多尝试后最终凝炼出国家公园的理念。

国家公园理念的诞生有其深刻的社会背景。回顾 19 世纪 30 年代的情形,推测国家公园理念的出现,向上追溯至少与两个运动密切相关。其一属于直接原因,人与自然的矛盾在美国的西进运动中尤为突出。西进运动,也就是美国国内由东向西的拓荒运动,这一运动肇始于美国独立之后的 18 世纪末,结束于 19 世纪末前后。这次运动极大地推动了西部荒野的开发进程。客观上使美国一跃成为经济大国,但同时也破坏了大量自然资源与生态环境,印地安部落及其传统生活更是受到了极大的冲击;其二是全球社会的重大变革事件——第一次工业革命的出现。通常认为,第一次工业革命从 1760 年开始算起,它发生在欧洲,主要表现在科技上陆续出现前所未见的突破性进展,以瓦特发明蒸汽机作为标志,使得大机器生产成为现实,从而开启了以机器取代人力与畜力的新时代,也随之出现大规模机器生产逐渐取代手工生产的趋势。就产业现代化的进程而言,发生于 18 世纪中叶的第一次工业革命,应该是人类有史以来最大的科技进步,然而就人类与资源环境的关系而言,却也是有史以来人类对资源与环境施加威胁的开始,从此以后人类便一次次地刷新和突破资源与环境开发利用的规模、速度以及程度的记录。19 世纪 30 年代的欧洲,正处于第一次工业革命后期,因大力开发资源攫取巨大利益而呈现表面上的繁荣,而在同一时期遥远的北美,在文化底蕴上虽远不如祖居地欧洲深厚,但因航海技术发达使得双方交流频繁、关系密切,所以在工业生产、科技进步与经济发展等方面不但不逊于欧洲,还因具有开拓性且无精神负担的移民特质,加快了对荒野资源的肆意开发,同时社会的富裕更加强化了人们的利欲之心。但凡事都有限度,纵使幅员再辽阔,资源再丰富,终究会因开发过度而走向枯竭的危机。上述这两种因素的综合,使有识之士开始反思人与自然之间应有的关系,以及人们对待自然应有的态度,并产生出与当时主流思潮不同的观点与做法,促生了国家公园理念的诞生。

除上述两个运动之外,19 世纪环境观念的转变也是国家公园理念逐渐成型的影响因素之一。浪漫主义艺术和文学改变着人们对自然的看法,环境伦理学者奥康纳曾言:“在浪漫主义的范畴中存在着一种人与自然和谐统一的强烈情感”。^[3]浪漫主义文学家和艺术家们在继承了西方文化中阿卡迪亚传统的基础上,分别从自己的专业角度对自然环境进行描写和歌颂,同时表达了对边疆开发所导致的环境破坏的惋惜和不安^[4]。英国浪漫主义诗人威廉·华兹华斯(William Wordsworth)于 1810 年发表《湖区指南》(A Guide Through District of the Lakes in the North of England),他在描述英格兰西北部山麓湖区山色时,抒发出应该共享公共财产的心

声,提出应对湖区优美的自然景观进行保护,认为自然的财富不是私有财产,而是普通人都有权利去领略和欣赏的“国家财产”^[5]。

而当大部分浪漫主义者还仅仅停留在对自然之壮美的描述和歌颂,对美国在 19 世纪的发展所造成的环境破坏而哀叹的时候,北美东部一位著名的画家——乔治·卡特林(George Catlin)是第一个转变到呼吁保护的浪漫派人士^[4]。他从事绘画旅行生涯,热衷于印第安人物及其文化的绘画题材,关心印第安文化保存。1830 年,他踏上了西部考察的旅途,就是在这一年《印第安人驱逐法》通过,从此开始了为期 12 年的行动,将剩余的印第安人从密西西比河以东的土地上驱逐出来。其后的几十年内,水牛的数量从数百万头下降到几千头,高草原也被犁和铁路横交^[6]。在乔治·卡特林考察的近十年时间里,他用画笔表现了大量的印地安部落风情,更与印地安人建结下了深厚的情谊。他的大部分作品集中于民族志和地方史,其对美洲原住居民生活场景的绘画构成了 19 世纪美国原住居民文化的宝贵记录^[7]。他的另一个身份是律师,作为受过法律专业教育的知识分子,他非常了解工业革命对环境造成的负面冲击将从东岸扩展到西部荒野区,更清楚在西进拓荒的脚步下,印第安部落及其文化势必受到毁灭性的影响。因担忧美国政府推动西进运动下印第安及其文化将毁于一旦,乔治·卡特林在 1832 年提出一个具有理想性的国家公园概念,并以他所熟悉的法律途径直接向美国国会建言建立国家公园,这就是国家公园理念的起源。后人把他看作是国家公园理念的原创者,对国家公园的发展具有深远影响。但需要说明的是,虽然乔治·卡特林在 1832 年时直接向国会提出建言信,但在对待自然的价值观及态度上,这一概念尚未得到当时整体社会氛围的共鸣与采纳,1862 年签署的《宅地法》(Homestead Acts of 1862),实际上又进一步强化了政府宣布的西进运动合法化,这无疑更加支持和助长了所谓的西进拓荒运动^[8]。国家公园这一理念直到 40 年后的 1872 年才因黄石公园的成立而得以实现。

乔治·卡特林之所以会直接向美国国会提出国家公园概念,是希望能有一个国家层面的自然公园形式出现,并由联邦政府直接管辖,以保护荒野自然和印第安文化为主要内容。“荒野”这一概念源自于美国^[9],广义的荒野从文化建构的层面可理解为自然;狭义的荒野可理解为一个真实存在的地方,是具体的荒野^[10]。乔治·卡特林在那封建言信中所言可以直接让人们感受到原创者的热情与理想:“……在如此优美壮阔的园地中,保存着自然的美丽与原始,在那里,可以让世人看到印第安人一路走来的足迹。在这样一个国家的公园里,人与万物共存,充满着最原始的惊艳”^[11]。这段文字的字里行间里所隐藏的两个关键性词语,一个是“保护”,另一个是“利用”。有了这两个词语,才能使得国家公园范围内各种珍贵自然资源、景观与文化遗产等世代永存,并可供人们驻足欣赏美景、徜徉于大自然之中、缅怀先人的足迹、学习当地居民与自然相处的传统生活智慧,进而满足人们身体和心灵的需要。能够兼具“保护”与“利用”,才能使人与自然和谐相处,这就是国家公园原始理念的精髓。后来国际上自然保护运动中倡导的“保育”,遵循的就是这种理念,即在保护中有利用,在利用中有保护^[12]。卡特林的国家公园理念影响深远。自 1872 年黄石公园在美国诞生至今,国家公园已遍布全球多数国家,并成为国际上的共通保护语言,这背后的主要原因就是国家公园理念中的核心内涵——“明智的利用”所驱动的。国家公园理念之所以能够陆续得到其他国家的认同并取得长足发展,很重要的原因是各国普遍意识到所在国家的资源与环境正遭受破坏或衰退的危机。正是乔治·卡特林出于对美洲西部荒野消失破坏的忧虑,从而发出为保护其优美俊秀、物种丰富的荒野自然,同时也连带保存当地印第安文化的特别呼吁,才有了世界国家公园的今天。

工业革命是自有类活动以来,首次对资源和环境造成严重威胁的开端。继第一次工业革命之后,以电力为主的第二次工业革命、电子科技、网络科技等,其结果将一一归结到资源与环境遭受不断消耗和破坏,最终导致今天全球范围内的环境变化与生物多样性丧失等危机的出现。“万物共存”是人与自然和谐相处的美丽风景,能看到“一路走来的足迹”是历史的见证,也是明确呈现“天人合一”及“尊重历史过程”,更是国家公园理念的核心精髓。在历经 40 年后的 1872 年 3 月 1 日,美国国会通过了《黄石公园法》(Yellowstone Act of 1872),于是全球第一个国家公园在美国诞生。同年年底,乔治·卡特林与世长辞。

2 各种社会力量推动国家公园发展

2.1 有识之士催生了自然保护思想

回顾和梳理对当初自然保护思想形成具有重大影响的关键事件,可以发现大多数事件都出现在 19 世纪至 20 世纪中叶之间。设想如果这些事件没有发生过,恐怕人类对资源的破坏和消耗会变得更加严重。除上文提到的两位国家公园名人外,还有其他一批自然保护思想启蒙者也特别引人注目。

第一位是美国自然文学家亨利·戴维·梭罗(Henry David Thoreau)。他一生提倡保护自然、简朴生活,1854 年出版的散文集《瓦尔登湖》(Walden, or Life in the Woods)是他在瓦尔登湖畔自耕自食、接近自然、思考人生的精彩记录^[13]。此外,他分别于 1846 年、1853 年和 1857 年三度进入缅因州探访森林和湖泊,留下《缅因森林》(The Maine Woods)等散文作品^[14]。他身体力行的风范影响了一代代后人,被后人视为减少欲望,在自然中获取愉悦与精神提升的典范。

第二位是美国外交官及语言学家乔治·马什(George Marsh)。他是第一位倡议环保及可持续概念的人士。他在 1864 年出版《人与自然》(Man and Nature)中提到过度森林砍伐将导致沙漠化,人类福祉能否长久需要视其保存资源的状态,具有生态科学的意义^[15]。佛蒙特州的马什-比林斯-洛克菲勒国家历史公园(Marsh-Billings-Rockefeller National Historical Park)就因他而得名。美国国家公园管理局视他为“美国自然保护运动之父”。

第三位是美国自然哲学家与自然学家约翰·缪尔(John Muir)。如果说以浪漫主义者和超验主义者为代表的学者们还局限于对自然的赞叹、对人类破坏活动进行批评的话,那么以约翰·缪尔为首的一批自然主义者则身体力行地投入到环境保护的运动之中^[4]。他对环境保护拥有罕见的热诚与行动力,倡导“荒野”保护,呼吁设立国家公园^[16],曾指出“成千上万的疲惫、精力衰竭和过度文明化的人们开始发现,到大山中去就是到家里去,荒野是一种必需品”。^[17]并于 1892 年创立美国最早的民间自然探索组织山峦俱乐部(Sierra Club)。据说他与老罗斯福总统 1903 年在“约瑟米蒂国家公园”(Yosemite National Park)相处三天三夜,深深影响了总统以环境保护为优先的施政政策。缪尔生于英国,长于美国,一生中扮演多重角色,其位于加州硅谷附近的故居 1964 年被设立为缪尔国家历史遗址(John Muir National Historic Site)。他被美国国家公园管理局视为“国家公园之父”。

第四位是美国第 26 任总统西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)。他毕业于哈佛大学,热爱户外活动,一生经历丰富,颇具传奇色彩,被誉为是第一位对环境保护进行长远考虑的总统,任内设立环境保护区最多。他常给《户外生活》(Outdoor Life)杂志撰稿,发布自然保护理念和报告国家公园的推进情况。他在任期内共设立 51 处联邦鸟类保护区、4 处国家大型动物保护区、150 处国家森林区、5 处国家公园(含大峡谷国家公园),签署了《古迹法》(1906 American Antiquities Act)等保护性法律^[18],并根据《古迹法》建立了 18 处国家纪念地。

第五位是美国自然保护家奥尔多·利奥波德(Aldo Leopold)。他以生态学眼光反思资源保护的政策与实践,赋予荒野以生态内涵^[19]。他在 1949 出版其生态保护思想的结晶——《沙乡年鉴》(A Sand County Almanac)^[20],其中的“土地伦理”思想影响巨大。在利奥波德等人的努力下,美国林务局和国家公园管理局推行了一些荒野保护政策,1964 年《荒野法》则进一步通过立法手段有效强化了对荒野的保护。《荒野法》中表明将设立国家自然保护区,以确保当代和后代的美国人民享有持久的荒野资源的利益,其管理方式将使这些地区在未来作为荒野地区使用和享用时不受损害^[21]。美国国家公园管理局仅是美国荒野管理部门的其中之一,但管理着最大面积的荒野^[10]。

综上所述,有识之士面向自然保护的思考虽然角度不一,但思想精髓一脉相承,其中也有处于同一时代携手致力自然保护的情形,例如,1903 年罗斯福总统造访于加州的约瑟米蒂国家公园,就是由已 65 岁的缪尔全程陪同当时正值 45 岁的罗斯福总统。据记载,在那 3 天的考察中,他们是以露营的方式共同生活在一起,因

为日夜相处,所以有促膝长谈的机会。一位是年长的自然哲学家兼民间生态保护推动者,另一位是正值英年手握最大权力的总统先生,在那两人朝夕相处的时光里,虽然不能详知他们所谈论话题的内容,但从日后罗斯福总统签下的前所未有的大量有关资源保护区法案的事实可以推测,缪尔发挥了极大的影响力。有识之士作为自然思想的启蒙者催生和完善了现代自然保护思想。

2.2 环境保护组织影响国家公园发展走向

2.2.1 重要国际环境保护组织及其目标与任务

虽然有识之士催生自然保护思想,但如果没有持续性与全面性的实践推进,最终还是难以促成自然保护风潮和运动。经过两次世界大战后,抛开国际政治环境不谈,其实不难发现,最大的负面影响是全球资源与环境遭受巨大消耗和破坏。后来更多的自然保护追随者开始在战后趁全球各地经济复苏的时机,借助国际组织的力量通过各种形式倡议环境保护,并提醒人们关注全球资源与环境的脆弱性与稀少性,进而呼吁国际社会应将注意力放在环境保护上。在战后的 20 个世纪 50 年代前后,国际上陆续出现具有一定规模的环境保护组织,开始对自然保护进行较大规模的推动(表 1)。

表 1 重要国际环境保护组织设置顺序与简述

Table 1 Setting sequence and brief description of important international conservation organizations

设置年份 Year of creation	名称 Organization name	属性 Attribute	组织目标与任务描述 Organizational goals and tasks
1922	国际野鸟保护协会(ICBP) 1992 年改名为国际鸟类联盟(BLI)	国际民间保护团体	旨在对鸟类及其栖地的保育。秘书处设于英国剑桥,由世界各地方性或区域性鸟类保育组织,以团体会员身份组成的联盟。每四年召开一次全球大会。设有多种附设组织,借助各地专家的力量推动工作,如雉类工作组、猛禽工作组等。
1943	联合国粮农组织(FAO)	国际官方组织	由联合国主导从农业、粮食、教育、文化等全面开始重视环境、消除饥饿等议题。
1945	联合国教科文组织(UNESCO)	国际官方组织	利用教育、科学、文化、交流及信息,为建立和平、消除贫穷、可持续性发展及跨文化对话而努力。
1948	世界自然保护联盟(IUCN)	国际民间保护团体	主要寻求当前迫切的环境与发展问题的解决方式。愿景为展望“一个珍视和保护自然的公平世界”,联盟任务是影响、鼓励和支持生物多样性完整,使自然资源利用方式公正和生态可持续性。
1954	国际水禽研究中心(IWRB)	国际民间保护团体	确保湿地保育及湿地生物多样性,并促进可持续利用。
1961	世界自然基金会(WWF), 1986 易名为世界自然基金会(World Wide Fund for Nature)	国际民间保护团体	目标是制止地球自然环境的加速恶化,并推动建立人与自然环境和谐共处的未来。1980 年 WWF 进入中国,开展大熊猫及其栖息地的保护。
1972	联合国环境规划署(UNEP)	国际官方组织 (独立机构)	领导与推动各会员国在不影响其后代子孙生活权益的前提下,改善生活环境质量,并促成各会员国彼此成为环境伙伴。任务分为环境评估-评估全球、区域、各国环境现况;环境技术-研发有助于环境管理的模式、技术及工具;环境管理-协助全球各地环境改善及维持最适管理等 3 类。
1984	世界环境与发展委员会(WCED)	国际官方组织(独立机构)	审查全球开发与环境的重要问题,提出创新性解决问题的建议及行动方案,目的在于提高对全球环境与开发的认知水平。1987 年东京会议提出“我们共同的未来”,犹如对环境保护的告白,影响深远。
1990	国际生态旅游协会(TIES)	国际民间保护团体	生态旅游是指到较自然的环境进行对当地环境与居民均能负责任的旅游发展形式。这种形式可保护当地生态环境与人文,也可增进维持当地居民生活福祉;从事生态旅游的过程特别重视解说教育,对象为游客、经营者、当地居民。
1992	联合国可持续发展委员会(UNCSD)	国际官方组织(独立机构)	成立后各国也陆续成立类似官方可持续组织,一时间蔚然成风,并于联合国巴西里约热内卢“里约后 20 年”会议时达到高峰,会议邀请各国元首共议推动可持续发展过程中所遇到的困难及原因和期望,会议设两大议题,其一为可持续发展及消除贫穷下面向社会与经济的绿色经济,二为可持续发展体制架构。

资料来源:根据相关文献整理

国际环境保护议题之广,其相关事务之庞杂,如果缺乏组织运作难以进行系统性管理。虽然第一次世界大战后的 1922 年,就已出现第一个国际环境保护组织,但直到 1950 年后其他国际环保组织才大规模相继问世,这一现象反映出国际社会是在第二次世界大战后才开始普遍重视全球环境保护的议题^[22]。

2.2.2 IUCN 保护地体系引导世界国家公园建设规制

世界自然保护联盟(IUCN)成立于 1948 年,大约从 20 世纪 60 年代起,该组织就开始活跃在国际自然保护领域,并担当起领头羊的角色,今天其身影几乎出现在全世界任何一个地方,全面致力于自然保护的推动和方案行动的施行。现在,IUCN 旗下有 6 个不同属性的环境保护专业委员会,共有超过 13000 名以上的兼职科学家和专家,几乎囊括全球所有环境保护与自然保育的专业。

19 世纪末期,世界各地的保护地与雨后春笋般不断设立。由于它们的设立出于不同目的,规模差别很大,命名方式不一,且各自依据不同国家的立法和其他倡议运行,保护地被许多不同的利益集团所管理和拥有,缺乏共同的标准和术语,其管理处于一种复杂混乱的情况之下。1978 年,世界自然保护联盟首次尝试通过对保护地进行分类来解决这个问题,1994 年,IUCN 采用了包含 6 个保护区类别的管理系统,这一系统得到了广泛的使用^[23]。目前,国家公园在国际上被公认为资源保护区,就资源属性与利用类型的状况,世界自然保护地委员会(WCPA)将其隶属于 6 类自然保护地中的第 II 类——为生态系统提供合理利用的保护地。WCPA 为 IUCN 处理全球自然保护事务中最具空间场域与实质性事务的组织,主要目标在于提倡、设立、督导与咨询各类型的资源保护地。其运作方式是,由 IUCN 总部隶属保护地部分的工作人员及 WCPA 本身的人力网,共同制定出 4 类工作目标及其核心内容:①生物多样性保护——通过陆海域保护地的设立,用生态网络和生态系统的方式,加强生物多样性与适当利用生物多样性的效益。②改善保护地的治理状态——提升保护地内全方位的治理,增加当地住民的参与,提升保护地对人类的福祉。③建构基本教育的认知——提升保护教育的效果,建立参与者的技术与策略,使保护地的经济与教育能够可持续。④整合保护科学与传统智能——整合所有知识、经营技术、工具与机制、经营模式及标准的设定等,以维持保护地的运作^[24]。

针对属于 WCPA 中第 II 类保护地的国家公园,IUCN 已于 1969 年提出对国家公园设立条件与属性的建议:一处未受人为开发或居住而改变的生态系统范围,而该处的生物、地貌与栖息地等均具特殊科学性、教育性及游憩吸引力;宜由国家高层行政部门所管辖以防止被开发和占有,并能有效地依法保护园区内资源与环境的原貌与自然状态;允许作为提升身心健康和寓教于乐的游憩利用,但必须给予一定限制和规范。1971 年 IUCN 对国家公园的设定条件与属性特征,再一次提出新的建议:①至少要保护 1000 公顷的范围,以维持自然状态;②自然生态的维护必须要受到法律的保护;③必须具备充足的经费与人力,以适应有效地保护;④禁止任何资源开发活动,即使为户外游憩活动之所需亦不允许^[25]。

但如同设置保护地一样,各地资源特点与政治、经济、社会状况都不一致,具有各自的特点与民情,不一定适宜采用 IUCN 的模式,如瑞士国家公园属于第 Ia 类型较严格的自然保留区、美国阿拉斯加州的迪纳利国家公园属于第 Ib 类型的荒野保护区、英国所有国家公园都属于第 V 类的地景/海景保护地等情况都属于类似理由。另外,由于需要充足的经费与人力,通常国家公园均由中央级机构垂直管理,然而澳大利亚因为各州原为不同殖民属地,各州自主性与自治性都比较强,所以其主要的国家公园隶属于各州政府;荷兰也与此情况类似。既然国家公园是国际通用的名词,那么它也应有通用的理念与做法,世界自然保护联盟(IUCN)即承担了此项任务。从 20 世纪 60 年代起,在美国国家公园管理局的技术支持下,IUCN 开始整理整合适用于全球国家公园的定义、原则、标准及基本内涵等,从此 IUCN 便逐渐成为国际国家公园发展的共同平台。目前 IUCN 所倡议的国家公园除了保护重要的资源及其环境外,更注重整体的自然演替过程,因此以面积足够大且呈自然状态为成立的建议条件。在经营管理上的要点则是保护生态要素及维持自然状态,使生态系统实现完整性与可持续性,并能够为公众提供具有生态与文化内涵的研究、教育和游憩服务。

无论如何,当今世界上大部分国家仍遵循目前 IUCN 所主张的国家公园概念与做法,实践当初这个诞生于美国的理想,毕竟其目标是达到“人与环境之间的最适关系”的境界,所以如果将它誉为当今世界上的核心

价值之一,也并不为过。虽然各类国家公园已遍布全球各地,但其发展依然以 IUCN 为核心,并在 IUCN 的引领下,成为国际自然保护运动的代表性项目。

3 世界国家公园的建设特点

3.1 国家公园管理类型

总体而言,世界各国的国家公园在管理模式上主要有两种类型:一种是所谓的营建制国家公园,另一种是地域制国家公园。营建制国家公园的特征是公园管理者依据法律对土地进行全面管理,且公园全域土地为国家公园专用。因此,公园管理者可以顺利地落实较为严格的保护措施,同时也容易执行利用规制,缺点是由于过去持续连贯的土地利用,导致土地权属复杂化因而纳入国家公园范围的难度比较大。管理体制体现在通过明确的管理机构实施垂直管理。采用营建制的国家有美国、加拿大、澳大利亚和瑞士等国;地域制国家公园在管理上不问土地权属如何,管理者根据管理需要确定管理范围。其优点是在划定公园管理范围时,因不问土地之所有权,使得更大范围的保护成为可能。缺点是需要注意土地所有者的私权和周边社区的发展,实施严格的保护却比较困难。管理体制各国情况不一,实施多层次的地域管理。采用地域制的国家有日本、英国、意大利和韩国等国^[26-27]。

3.2 美国国家公园体系

美国国家公园体系的主要目的在于保护国家级的自然资源以及具有历史意义的文化遗存。在当前期盼人与自然和谐共生的道路上,美国对全球最大的贡献或许就是:大约从 20 世纪 70 年代起,将国家公园的理念和核心价值转移给世界自然保护联盟(IUCN),从而把全球自然保护运动推向一个新的阶段^[28]。美国国家公园体系在系统规模和经营管理上呈动态发展,草创期的美国国家公园仅有称谓上的统一,缺少实际运作的平台和机构;1916 年国家公园管理局正式成立后国家公园开始逐渐走上统一管理的道路,但事权分散现象直到 1933 年组织重组事件,国家公园局成为国家公园系统的唯一管理机构后才明显改观。《古迹法》《公园、景观道路及游憩区法》等法令也使国家公园逐渐走上法制健全的轨道。在管理政策上,美国国家公园系统也经历了“分”与“合”的尝试,最终在 20 世纪 70 年代通过分区管理的方式,让不同属性的分区实施各自不同的管理原则,达到了分中有合、合中有分的整体效果。美国国家公园管理体制中还有一项特殊且重要的机制——退出机制,这一机制说明该体系同时具有反馈的能力和执行反馈的程序与条件,能使国家公园体系随资源与管理环境的变化而调整。

3.3 加拿大国家公园体系

加拿大与美国在自然与人文方面不仅属性相似,而且关系紧密。加拿大国家公园的创建也经历了从重视利用到重视自然保护的理念过渡,尝试了相应的组织变动,同样采取分区使用的管理方式,并颁布《国家公园法》等法令明确国家公园的生态系统保育态度^[29]。但加拿大的国家公园也依据自身禀赋创立了独特的风格,其公园系统包括 3 大类子系统,每类子系统均在整体考量的原则下按照各自的专属计划运作。其一,国家公园及国家公园保留区子系统是整体国家公园系统计划的核心,依照国家公园系统规划设置国家公园及国家公园保留区以保护珍贵的生态栖息地、野生生物和生态系统多样性。其二,国家历史区子系统以国家历史区系统计划为依据,对珍贵历史文化资源进行保护与传承。其三,国家海洋保育区子系统(NMCA)是加拿大国家公园系统的重要特色之一,这一子系统依照国家海洋保育系统计划设立并运作,以维护海洋生态系统健康性与完整性为目的^[30]。此外,加拿大国家公园在公众参与层面提倡“由下而上”的组织架构,鼓励民众在国家公园管理中的参与、共同决策与经营。

3.4 英国国家公园体系

英国国家公园的建立可追溯到 20 世纪 20 年代,与美、加两国相同,英国国家公园重视保护和促进园内的自然及文化遗产,并将其与提升公众对国家公园的认知和享受列为国家公园的两大目的。二战后至今,英国国家公园涉及法律数量众多,反映出英国国家公园的法律重视与现实情况的协调,也保证了相关管理机构能

够在决策时考虑公园的保护需求。与加拿大“由下而上”的管理机制不同,英国国家公园管理模式具有鲜明的“由上至下”特点:在联合王国层面,国家环境、食品和乡村事务部总体负责所有国家公园;在成员国层面,分别由英格兰自然署、威尔士乡村委员会和苏格兰自然遗产部监管其国土范围的国家公园;在国家公园层面,每个国家公园均设立公园管理局。此外,一些非政府机构也承担着相应的管理与支持^[31]。英国国家公园内的众多社区是国家公园价值形成的基础,因此推动当地社区发展是英国国家公园的重要工作,英国鼓励园内进行现代可持续农业、旅游业等多种经济开发。但由于土地私有,公园管理局需要借助立法、审批和奖励机制促进土地公共属性转化,并通过规范及管理园内活动、培养公众资源责任意识等方法实现旅游活动的可持续性。

3.5 日本自然公园体系

日本自然公园体系由国家公园、国定公园和都道府县立自然公园组成,其中国家公园是最能代表日本自然风景的区域。1931年《国家公园法》的正式颁布标志着日本国家公园制度的创立,随后国家公园的范围也从单纯的自然景观与文化资源扩展到部分风景优美、接近城市区域、适合国民体育锻炼、陶冶情操和健身休闲的场所。国家公园受国家环境省统筹管理,与其他各国相同,日本国家公园也在日常运营中将自然环境的整体性保护视为首要任务,仅在合理限度内追求其利用价值的提高,开展生态旅游等形式多样的体验活动。日本国家公园采用中央和地方相结合的综合管理体制,中央在环境省中设置自然保护局及其下属的国家公园课等负责管理工作;地方上则设置地方环境事务所等;此外也有部分私营和民间机构参与公园的建设与管理。在经营机制方面,日本禁止公园管理部门制定经济创收计划,公园管理所需费用主要来源于国家环境省和各级地方政府拨款。值得一提的是,日本国家公园在具体设施提供规定中实行特许承租人制度,私营企业可以在取得环境省的经营执照后,在园内经营酒店、滑雪场和其他食宿设施,维持国家公园的功能多样性^[32]。

4 全球国家公园保护与管理的发展趋势

自从1872年美国建立世界第一个国家公园——黄石国家公园起,全球各国逐渐开始了国家公园的建设。经历了百年的探索与发展,各国国家公园体系的建设已经呈现出百花齐放的姿态,但也仍然处于变化之中,在IUCN的引领下持续汲取实践经验,不断地进行调整与完善。从1962年起,IUCN每10年举办一次世界公园大会^[33],目的就在于探讨全球保护地及国家公园管理面临的课题与挑战。每一次的世界公园大会作为全球国家公园经营管理的交流平台,意义在于世代交替、承前启后与相互切磋,既为过去10年间的问题把脉与检讨,更为未来10年的发展指明方向。

审视过去5届世界公园大会所呈现的议题与内涵,无疑可以勾勒出全球保护地及国家公园发展过去50年来的发展轨迹,并从中一窥国际国家公园保护与经营管理的演变趋势。1962年在美国西雅图召开的第一届世界公园大会,主要内容是为保护地与国家公园设定标准、原则等基本元素,以倡议保护地与国家公园的设置及核心价值;第二届大会于1972年在美国黄石公园召开,其主旨是为世界遗产与湿地公约定调,意在拓展国家公园的概念,以更高规格的标准筛选出更顶级的资源成为世界级公园,同时在以陆域为主要保护范围的同时,将淡水水域也纳入保护。可见,早期阶段国际自然保护的发展主要仅聚焦在资源与生态环境保护的“点”上,大体上是以保护自然资源与生态环境为主要对象,并立足于自然生态管理与技术的角度。

进入20世纪80年代后,IUCN逐渐融合了可持续发展的观点,在1982年印度尼西亚巴厘岛第三届世界公园大会上,提出了开创性的“保护地可持续发展”的概念,并要在这一概念指导下开展对保护地发展的协助。这一次会议在保护地发展中融入可持续观点的倡议,意味着世界国家公园的发展开始进入到将“点”延伸拉长而成为“线”,顾及子孙后代的福祉的阶段。可持续发展观点的出现,使国际自然保护关注的焦点发生改变和扩大,这一转变不但需要广阔的视野,还必须具备无限延伸的能量与能力,以及不断加入新元素以补充。而这种趋势的转变最关键的价值,应是在国际上逐渐形成一种对环境的担忧与收敛反省的思潮。

进入20世纪90年代,国际国家公园受到全球旅游产业蓬勃发展的影响,而趋向面向多元化,1992年委

内瑞拉加拉加斯第四届世界公园大会上,纳入了全球变化的应对,以及探讨保护地的分类与管理效率的议题。这一变化表明世界公园大会的主旨扩展到了全球性、整体化的层面,开始综合考虑社会经济文化各方面的广泛影响,这种现象在世纪交替时更为明显。2000年以后,除了可持续思想的延展外,全球整体环境(包括自然与人文社会)随着3C产业及网络科技的兴起,从而引发人性需求的变化,导致社会变化更加剧烈,人们的视角变得更加开阔,这些变化促使IUCN将视野放得更加开阔。2003年南非德班的第五届世界公园大会中涉及了环境治理、经济可持续、环境容量、地景与海景的连结性、公平性及利益分享等多方面的议题。多元化观点与处理多元领域的整合技术的加入,使得世纪交替之后的世界公园大会所提出的课题从单一的自然生态层面,扩展而成历史、文化、政治、经济、社会等各个层面的整合,并从对宏观观念的倡议逐渐过渡到实际运作的模式产出;同时在另一方面,IUCN也认识到应将姿态放得更低一些,因为只有从底层着手,才能达到更加整体或更加宏观的层面。

2014年9月在澳大利亚悉尼召开的世界公园大会所通过的《悉尼的承诺》恰好验证了上述的趋势分析。2014年的世界公园大会为距今最近的一次。它最使人印象深刻的并非是集结了超过6000位来自170多个国家代表的盛况,而是大会所提出的主题印象——《悉尼的承诺》(The Promise of Sydney),这项对世人的诺言,当然不会仅仅是风花雪月般感性的广告词,而是向世人宣示以宏观为依托的保护内涵的自我期待。这次会议将所讨论的、几乎是到目前为止涉及面最全的8项议题,包括达到保护目标、响应气候变化、改善健康与福利、支持人们生活、认知发展中的各种挑战、加强治理的多元性与质量、尊重原住民及传统知识与文化、启迪新世代等全球性全方位。这八项议题融汇成会议的核心主轴——公园、人、全球的“三合一”(3P-Park、People、Planet)精神追求,也强调从底层的社区与居民到全球气候变化,由下而上式的思维模式与决策态度。

5 结论

国家公园早已成为国际自然保护的共通语言,其理念和核心价值已被全球多数国家接受,并成为各国自然资源和生态系统保护的最高等级。虽然各国都根据各自的国情和条件建立国家公园及其管理体系,但仍大致参照世界自然保护联盟(IUCN)所倡导的国家公园模式,而该模式最初的源头可以追溯到1832年美国乔治·卡特林所提出的理念。虽然国家公园已遍布全球,但由于国家公园的理念源于北美,而其核心内涵也主要是为了保护“荒野”或那些未受现代文明冲击之地,因此就西方世界而言,国家公园的发展大致是以北美大陆的美国与加拿大,以及同样以欧洲移民为主体且地广人稀的澳大利亚和新西兰为主力。至于欧洲大陆则由于几百年来各种近现代文明发展,使得荒野的概念距离欧洲的现实较远,推广也比较难,即使成立国家公园,其特质与上述情况也有很大区别。亚洲的日本由于门户开放较早,整个社会比较容易接受现代自然保护的概念,加之其独特的国土景观特征较为显著,因而在国家公园的发展上已经走出自己的一条特别之路。中国从2021年正式宣布设立第一批国家公园,依托先进的生态文明思想、深厚的自然资源禀赋、重要的生态系统类型、独特的自然景观、最具精华的自然遗产、丰富的生物多样性以及悠久的中华文化智慧,逐渐丰满国内关于国家公园的实践与科研积累,探索具有中国特色的国家公园模式。

参考文献(References):

- [1] Gülez S. A method for evaluating areas for National Park status. *Environmental Management*, 1992, 16(6): 811-818.
- [2] Protected Planet, Explore Protected Areas and OECMs. [2022-10-18]. https://www.protectedplanet.net/en/search-areas?geo_type=region
- [3] 奥康纳. 自然的理由: 生态学马克思主义研究. 唐正东, 臧佩, 译. 1版. 南京: 南京大学出版社, 2003: 35.
- [4] 付成双. 19世纪后期美国人环境观念转变的原因探析. *史学集刊*, 2012(4): 79-87.
- [5] Wordsworth W. *A Guide Through the District of the Lakes in the North of England; With a Description of the Scenery, &c., for the Use of Tourists and Residents*. New York: Nabu Press, 2011.
- [6] Smithsonian American Art Museum and Renwick Gallery, Inc. George Catlin. [2022-10-18]. <https://americanart.si.edu/artist/george-catlin-782>
- [7] Catlin G. *North America Indians*. 1st ed. New York: Penguin Books, 1989.
- [8] Fink R. Homestead Act of 1862. [2022-10-18]. <https://www.britannica.com/topic/Homestead-Act>

- [9] Nash R. Wilderness and the American mind. 3rd ed. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1982.
- [10] 王辉, 刘小宇, 王亮, 柯丽娜. 荒野思想与美国国家公园的荒野管理——以约瑟米蒂荒野为例. 资源科学, 2016, 38(11): 2192-2200.
- [11] Keller R H, Turek M F. American Indians & national parks. Tucson: University of Arizona Press, 1998.
- [12] International Union for Conservation of Nature, Org. About IUCN. [2022-10-18]. <https://www.iucn.org/about-iucn>
- [13] Thoreau H D. Walden, or Life in the Woods. 1st ed. Boston: Ticknor and Fields, 1854.
- [14] Thoreau H D. The Maine Woods. Trade Paperback. 1st ed. New York: Penguin Classics, 1988.
- [15] Marsh G P. Man and Nature. California: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018.
- [16] Muir J. Our national parks. Boston: Houghton, Mifflin and Company, 1901.
- [17] John Muir. The Wild Parks and Forest Reservations of the West// John Muir. The Writings of John Muir: Our National Parks. Boston: Houghton Mifflin Company, 1916: 3.
- [18] National Park Service, Gov. American Antiquities Act of 1906. [2022-10-18]. <https://www.nps.gov/articles/lee-story-appa.htm>
- [19] 滕海建. 美国人荒野观与荒野保护的历史演变. 光明日报, 2016-09-15(08). [2022-10-18]. <https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-09/15>
- [20] Leopold A. A Sand County Almanac. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1949.
- [21] Senate and House of Representatives of the United States of America. The Wilderness Act, Public Law 88-577 (16 U.S.C. 1131-1136) 88th Congress, Second Session September 3, 1964.
- [22] 苏杨 张玉钧 石金莲. 中国国家公园体制建设报告 2019—2020. 北京: 社会科学文献出版社 2019.
- [23] Phillips A. The history of the international system of protected area management categories. Parks, 2004, 14(3): 4-14.
- [24] International Union for Conservation of Nature, Org. World Commission on Protected Areas. [2022-10-18]. <https://www.iucn.org/our-union/commissions/world-commission-protected-areas>
- [25] International Union for Conservation of Nature. IUCN Yearbook: Annual Report of the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources for 1971. Switzerland: IUCN, 1972.
- [26] 糸賀黎. 地域制自然保護制度における意思決定をめぐる環境管理計画的なアプローチについて. 造園雑誌, 1984, 48(5): 240-245.
- [27] 佐山浩. 公園行政部局が「营造物」と「地域制」を対比的に 使い始めた経緯. ランドスケープ研究, 2020, 83(05): 495-498.
- [28] 李丽娟, 毕莹竹. 美国国家公园管理的成功经验及其对我国的借鉴作用. 世界林业研究, 2019, 32(1): 96-101.
- [29] Hildebrandt W. Historical Analysis of Parks Canada and Banff National Park: 1968-1995. 1st ed. Alberta: Banff-Bow Valley Study, 1995.
- [30] Eagles P F J. Parks Legislation in Canada // Dearden P, Rollins R. Parks and Protected Areas in Canada: Planning and Management. Toronto: Oxford University Press, 2009: 57-74.
- [31] 王应临, 杨锐, 埃卡特·兰格. 英国国家公园管理体系评述. 中国园林, 2013, 29(9): 11-19.
- [32] 国立公園研究会, 自然公園財団. 国立公園論: 国立公園の80年を問う, 鹿儿島: 南方新社, 2017.
- [33] International Union for Conservation of Nature, Org. Global Forum on Protected Areas Puts Nature at the Heart of a Sustainable Future. [2022-10-18]. <https://www.iucn.org/content/global-forum-protected-areas-puts-nature-heart-a-sustainable-future>