

发达国家国家公园发展 及中国国家公园进展

FADAGUOJIA GOUJIAGONGYUAN FAZHAN JI ZHONGGUO GUOJIAGONGYUAN JINZHAN

主 编 黄德林

副主编 林 璇 黄恬恬 马 岩



中国地质大学 出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

发达国家国家公园发展及 中国国家公园进展

FADAGUOJIA GUOJIAGONGYUAN FAZHAN JI
ZHONGGUO GUOJIAGONGYUAN JINZHAN

主 编 黄德林

副主编 林 璇 黄恬恬 马 岩

图书在版编目(CIP)数据

发达国家国家公园发展及中国国家公园进展/黄德林主编. —武汉:中国地质大学出版社,2018.9

ISBN 978-7-5625-4236-0

I. ①发…

II. ①黄…

III. ①发达国家-国家公园-制度-研究 ②国家公园-研究-中国

IV. ①S759.99

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 216307 号

发达国家国家公园发展及中国国家公园进展

主 编 黄德林

副主编 林 璇 黄恬恬 马 岩

责任编辑:胡珞兰

选题策划:张瑞生

责任校对:徐蕾蕾

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路388号)

邮编:430074

电 话:(027)67883511

传 真:(027)67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://cugp.cug.edu.cn>

开本:880毫米×1230毫米 1/16

字数:372千字 印张:11.75

版次:2018年9月第1版

印次:2018年9月第1次印刷

印刷:武汉市珞南印务有限公司

ISBN 978-7-5625-4236-0

定价:88.00元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

序

国家公园是保护自然生态环境、让全体公民共享自然遗产的一种重要方式。1872年,美国总统尤利西斯·格兰特签署了一项建立黄石国家公园的法案,黄石公园是美国第一个国家公园。在美国之后,世界上一些国家,如加拿大、英国、法国、德国、日本等,也陆续建立了自己的国家公园。在中国,1956年,中国科学院在广东鼎湖山建立我国第一个自然保护区,开启了我国自然保护地事业。此后,中国陆续建立了许多自然保护区。后来,中国又开始建立国家风景名胜区、国家地质公园、国家湿地公园、国家矿山公园、国家森林公园等多种形式的自然保护地。1985年,中国加入联合国教科文组织于1972年通过的《保护世界文化和自然遗产公约》,积极将中国优秀的文化和自然遗产申请成为世界文化、自然遗产,对符合这一公约要求的中国文化和自然遗产实行严格保护。中国各类自然保护地建设取得了很大的成就,保护了重要的动植物物种、主要的自然生态环境和各种稀有珍贵的地质遗迹,对唤起公民的环境保护意识也起到了重要作用。但是,中国的自然保护地工作也存在着一些不足,主要在于自然保护地保护交叉重叠,生态系统保护不够完整,自然保护立法层次比较低,从观念上来看,重经济发展、轻自然生态环境保护的情况比较严重,对中国自然保护地事业的发展造成了不利的影响。

当前,中国现代化事业面临资源约束趋紧、环境污染严重和生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持绿色发展,推进生态文明建设。自党的十八届三中全会以来,建立国家公园体制成为我国生态文明建设的重要内容之一。中国国家公园是由国家设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。以国家公园为主体的自然保护地体系,对于促进自然资源的科学保护和合理利用,促进人与自然是和谐共生,推进生态文明建设具有极其重要的意义。2017年9月26日公布的《建立国家公园体制总体方案》提出:“构建统一高效的中国国家公园体制,建立分类科学、保护有力的自然保护地体系”,还指出“国家公园是我国自然保护地体系最重要类型之一”。党的十九大报告进一步提出:“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。”这些顶层设计为我国国家公园工作指明了方向。

国家公园建设在我国尚处于开创阶段,需要从事国家公园学术研究的学者和从事国家公园实际工作的工作者进行创新性研究、大胆探索。黄德林教授和他的团队长期从事资源环境政策与法律的研究,黄德林2006年出版了《自然遗产保护法研究》,这是国内第一部研究自然遗产保护法的著作。2009年他出版了《国家地质公园管理制度研究》一书,该书2013年获得湖北省社会科学优秀成果三等奖。2009—2011年,他应邀参加全国人大常委会环境与资源保护委员会《自然遗产保护法》(草案)立法咨询,2011年担任该法案专家组成员。2010年黄德林应邀参加国务院发展研究中心组织的国家公园体制高层研讨会。2017年中央《建立国家公园体制总体方案》出台后,他积极向学校汇报,在学校大力支持下,2017年11月在我校召开了“建立国家公园体制总体方案解读暨国家公园体制建设研讨会”。来自全国人民代表大会环境与资源保护委员会、国务院发展研究中心、中国地质大学(武汉)、同济大学、中国

环境科学研究院、西南大学、湖北经济学院、三江源国家公园管理局、东北虎豹国家公园管理局、钱江源国家公园管理局、湖南南山国家公园管理局、湖北神农架国家公园管理局等单位的学者和实务工作者聚集一堂，深入探讨国家公园建设问题。这些说明大家一直密切关注我国自然保护地事业。

本书是黄德林和他的团队最新成果，旨在对国家公园的域外经验进行研究，对我国自然保护地事业进行总结，对未来我国国家公园建设进行探索。我认为，他这种对新事物的敏感和不懈追求的精神，是难能可贵的。当然，自然生态保护是一项长期而艰巨的任务，需要今后不断探索提高。

中国科学院院士
前中国地质大学校长



2018年6月21日

目 录

上篇 若干发达国家国家公园的发展

第一章 美国国家公园	(3)
第一节 美国国家公园建设背景	(3)
第二节 美国国家公园建设历程	(4)
第三节 美国国家公园法律体系	(7)
第四节 美国国家公园管理体系	(10)
第二章 加拿大国家公园	(13)
第一节 加拿大国家公园概况	(13)
第二节 加拿大国家公园准入标准及确认过程	(14)
第三节 加拿大国家公园发展保护理念	(15)
第四节 加拿大国家公园管理体制	(15)
第五节 加拿大国家公园法律体系	(17)
第六节 加拿大国家公园旅游与教育	(18)
第七节 加拿大国家公园管理建设对我国的启示	(19)
第三章 英国国家公园	(20)
第一节 英国国家公园的起源	(20)
第二节 英国国家公园基本情况概述	(20)
第三节 英国国家公园管理目的	(23)
第四节 英国国家公园管理体系	(24)
第五节 英国国家公园社区参与方案	(31)
第六节 英国国家公园资金来源与管治模式	(32)
第七节 英国国家公园管理中存在的问题及难点	(32)
第八节 英国国家公园管理体系的成就	(33)
第四章 日本国家公园	(35)
第一节 日本国家公园发展基本概况	(35)
第二节 日本国家公园规划	(41)
第三节 日本国家公园管理	(43)
第五章 法国国家公园	(47)
第一节 法国国家公园历史沿革与概况	(47)
第二节 法国国家公园管理发展理念	(49)
第三节 法国国家公园管理体制及其特点	(49)

第四节	法国国家公园法律体系	(52)
第五节	法国国家公园建设对我国的启示	(53)
第六章	世界自然保护联盟保护地体系	(54)
第一节	第 Ia 类:严格的自然保护地	(54)
第二节	第 Ib 类:荒野保护地	(56)
第三节	第 II 类:国家公园	(58)
第四节	第 III 类:自然历史遗迹或地貌	(60)
第五节	第 IV 类:栖息地/物种管理区	(62)
第六节	第 V 类:陆地景观/海洋景观	(64)
第七节	第 VI 类:自然资源可持续利用自然保护地	(66)
第八节	不同类型之间的关系	(67)

中篇 中国自然保护地的发展

第七章	中国自然保护区	(71)
第一节	自然保护区概念	(71)
第二节	中国自然保护区管理体制	(72)
第三节	中国自然保护区发展阶段	(78)
第八章	中国风景名胜区	(82)
第一节	中国风景名胜区历史发展进程	(82)
第二节	中国风景名胜区当代阶段性建设	(83)
第三节	中国风景名胜区规划发展的特性	(86)
第四节	当前中国风景名胜区资源保护与利用存在的主要问题	(87)
第五节	中国风景名胜区改革和发展的对策与建议	(89)
第九章	中国国家森林公园	(93)
第一节	中国国家森林公园概念及意义	(93)
第二节	中国国家森林公园发展历程	(93)
第三节	中国国家森林公园管理现状	(96)
第四节	完善中国国家森林公园管理对策	(97)
第十章	中国国家地质公园	(101)
第一节	中国国家地质公园概念与起源	(101)
第二节	中国国家地质公园发展简史	(102)
第三节	中国国家地质公园发展现状和特色	(105)
第四节	中国国家地质公园存在的问题	(107)
第五节	中国国家地质公园发展对策	(109)
第十一章	中国国家湿地公园	(113)
第一节	湿地资源简介	(113)
第二节	中国国家湿地公园	(117)
第三节	湿地处理与国家湿地公园管理	(125)
第四节	中国国家湿地公园管理实例	(128)

第十二章 中国世界自然遗产	(130)
第一节 自然遗产概念与《保护世界文化和自然遗产公约》	(130)
第二节 中国世界自然遗产地发展历程	(131)
第三节 中国世界自然遗产资源现状	(133)
第四节 中国世界自然遗产地管理现状	(134)

下篇 中国国家公园进展

第十三章 中国国家公园的起步	(143)
第一节 中国国家公园起源与产生	(143)
第二节 中国国家公园发展与壮大	(144)
第三节 中国国家公园成熟与完善	(144)
第十四章 《建立国家公园体制总体方案》内容及意义	(147)
第一节 《建立国家公园体制总体方案》内容	(147)
第二节 《建立国家公园体制总体方案》意义	(148)
第十五章 我国 10 个国家公园试点情况	(152)
第一节 三江源国家公园	(153)
第二节 东北虎豹国家公园	(157)
第三节 大熊猫国家公园	(159)
第四节 祁连山国家公园	(161)
第五节 神农架国家公园	(162)
第六节 武夷山国家公园	(164)
第七节 钱江源国家公园	(165)
第八节 南山国家公园	(165)
第九节 长城国家公园	(167)
第十节 普达措国家公园	(167)
第十一节 国家公园建设期间存在的部分问题	(169)
第十六章 国家公园立法情况	(170)
第一节 《神农架国家公园保护条例》内容解读	(170)
第二节 《武夷山国家公园条例(试行)》内容解读	(173)
第三节 《三江源国家公园条例(试行)》内容解读	(176)
后记	(179)

上 篇

若干发达国家国家公园的发展

在世界自然资源和文化资源的可持续发展进程中，国家公园理念已得到全球多数国家的积极响应。世界上第一座国家公园——黄石公园，于1872年在美国建成，此后国家公园建设受到世界各国的重视。经过100多年的研究和发展，全球已有200多个国家建立了近10 000个国家公园，国家公园的生态理念和管理体系逐渐成熟。国家公园是以生态环境、自然资源保护和适度旅游开发为基本策略，通过较小范围的适度利用实现大范围的有效保护，既排除与保护目标相抵触的开发利用方式，达到了保护生态系统完整性的目的，又为公众提供了旅游、科研、教育和娱乐的机会与场所，是一种能够合理处理生态环境保护和资源开发利用关系的行之有效的保护与管理模式。

由于历史背景、行政体制、土地利用形态和经济发展程度等方面的不同，各国对国家公园的认识也不尽相同。上篇选择美国、加拿大、英国、日本和法国5个发达国家的国家公园进行研究，从内涵标准、管理体制和法律制度等方面阐述不同国家国家公园管理体系的特点。同时还详细介绍了世界自然保护联盟(IUCN)自然保护地体系，包括各类自然保护地的目标、特征和需要注意的问题等。

第一章 美国国家公园

美国是国际上最早建立国家公园的国家。国家公园这一概念最早由一名画家乔治·卡特琳提出,但其表示的含义与今天的国家公园不完全相同,他只是希望通过建立一个公共公园保护公有土地上的风景奇观。直到1872年《黄石法案》通过,黄石国家公园成立,国家公园的概念才真正用于实践。美国国家公园包括广义和狭义两种:狭义的是指直接以国家公园命名的例如约塞米蒂国家公园等,在这些地区实行最严格的保护措施,禁止开展开发活动。广义的是指在国家公园管理局管辖下的包括国家公园、古战场、国家历史公园等在内的全部领域,即整个国家公园体系。在这个体系中,国家公园无疑是核心,实施最严格的保护措施,其他的则依等级实施不同的保护措施。

第一节 美国国家公园建设背景

一、自然资源的盲目开采带来生态破坏

19世纪后期的美国发生了翻天覆地的变化,工业革命的到来使美国经济获得了飞速发展。在1890年,美国的工业生产总产值已经跃居世界第一。工业的发展带来的是对自然资源的盲目无度的开采。美国西部是土著印第安人的居住地,这里不仅动植物资源丰富,矿产资源更是东部地区不可比拟的。19世纪50年代,有人在这里发现了金矿,从此无数怀揣发财梦的人来到这里疯狂地开采矿藏。先是个人淘金者,后是矿业公司,随后还有些牧场主和农民来此定居。几十年的淘金热过去之后,物产被开采一空,开采者无利可图了便陆续离开,只留下满目疮痍的环境,印第安人的生存环境被损坏,生态环境遭到严重破坏,森林大面积消失,一些动植物物种濒临灭绝,曾经遍布北美大陆的野牛到1903年时仅剩34头。^①

1890年美国人口普查局宣布“直到1880年,这个国家还有一条拓居的边疆,但是现在这片荒无人烟的地区已经被一大批分散孤立的拓居地弄得残破不全了,因而简直不能说还有一条边疆线了”。这一关于“边疆消失”的报告带来了巨大的影响,人们开始重新思考以往的资源获取方式,逐渐由无止境的开采向有选择的保护转变。

二、印第安文化的没落

在整个西进浪潮中受害最大的除了大自然就是美国本土居民印第安人了。1830年杰克逊总统签署了《印第安人迁移法》,该法规定,密西西比河以东的印第安人必须迁到河西,在白人和印第安人之间建立一条永久边界。在整个迁移过程中,由于环境艰苦加之疾病肆虐,大量的印第安人死在迁移的路

^① 侯文蕙,《征服的挽歌:美国环境意识的变迁[M]》,北京:北京东方出版社,1995

上。然而迁移之后白种人并没有依约互不侵犯,反而大肆进入原本划给印第安人的领域,白人移民与印第安人之间的冲突不断。迁移而来的白人捕杀野牛,使之数量锐减,不习农耕的印第安人失去食物来源,时刻处于饥饿的边缘。迁移、冲突、饥饿,使印第安人不断减少,印第安文化在传自欧洲文化的侵蚀下不断走向没落。印第安文化的即将消失激起了东部知识分子的保护意识,他们试图寻找保护印第安人不受打扰的新途径,提出建立“一个包含有人和野兽的大公园”,这就是国家公园概念最初的萌芽。^①

三、城市化发展带来诸多社会问题

工业化进程带来的是城市化的快速发展,1860—1900年间,城市人口占全国总人口的比例由19.8%上升到39.6%,城市数量也显著增加。快速的城市化在为人们的生活带来了极大便利的同时,也带来了更大的污染。大量的乡村人口涌入城市,而政府又没有很好的管理和建设能力,这些人居住条件极差,很多人居住在贫民窟中,垃圾遍地,疾病流行,污染问题严重。加之资本主义社会金钱至上,竞争压力大,人们生活得十分压抑。

糟糕的城市环境和压抑的生活使人们日益怀念以往的田园风光,追求美丽的大自然带来的身心愉悦。

第二节 美国国家公园建设历程

美国国家公园体制建设可分为6个阶段,分别是萌芽阶段、体系形成阶段、发展阶段、停滞与再发展阶段、深度发展阶段以及教育拓展与合作阶段。

一、萌芽阶段(1832—1916年)

国家公园的概念起源于乔治·卡特琳。1832年,卡特琳来到南达科他州,希望用手中的画笔描绘出这片大自然的美丽。但是他在看到这里的生活状况之后却深感忧虑,他听闻一群苏族人(北印第安人的一支)用1400只新鲜的水牛舌换取区区几加仑威士忌酒,而割下舌头的野牛就被弃之荒野,许多印第安人甚至因喝酒过多而死,他认为这样下去印第安人和野牛即将灭亡。为此,他提出一个建议,“为了后世的美国高尚公民,以及整个世界的视野,这会是多么值得美国保护和维持的美景与令人激动的范本啊!一个‘国家公园’,包含了人与野兽,以及美景的原始面貌”。^②只是这一思想在当时并没有引起重视,只产生了很小的影响。

1864年美国亚伯拉罕·林肯签署法令,将约塞米蒂谷地“作为公众使用、度假和休闲”的州立公园。约塞米蒂公园是世界上第一个非都市的公共保护区。它的认定具有深远的影响:无论是政客还是官僚作家,都意识到它作为国家公园的原型存在的意义。^③尽管这时的约塞米蒂公园还不是国家公园,但是无论其建立目的还是建设用途,都与后来的国家公园相似。

自1866年至1870年,先后有3支探险队来到黄石国家公园探险考察,即1866年的探险家詹姆斯·布里杰,1869年查尔斯·库克组建的一支探险队以及1870年蒙大拿州测量师亨利·瓦什伯恩率领的探险队。其中最后一次探险队共19人,包括律师、记者等知识分子,他们回到东部之后发表了多部

① 吴保光,《美国国家公园体系的起源及其形成》[D]. 厦门:厦门大学,2009

② Roderick Frazier Nash, *Wilderness and American Mind*[M], Yale University Press, 1982, 101

③ John Shultis, *Improving the Wilderness: Common Factors in Creating National Parks and Equivalent Reserves during the Nineteenth Century*[J]. *Forest & Conservation History*, 1995, 39(3)

关于黄石的文章,使得黄石成为讨论的热门话题。

1871年是黄石国家公园得以建立的一个重要年份。在这一年由美国地质学家海登率领的考察队在美国国会的支持下,对黄石进行了全面科学的考察,这次科学考察对于促使黄石成为一个国家公园起了关键性的作用。这次考察具有官方性质,科考资金来自美国国会,科考队成员包含了地质学家、动物学家、矿物学家、画家、摄影师等各类专家和学者。考察队对黄石的各方面进行了十分详尽的考察和记录,这些记录成为之后黄石国家公园建立的重要材料支撑。

除了考察队的极力推进外,铁路公司也付出了不少努力。西部地区风景壮阔,将是极好的旅游胜地。在当时,铁路是西进最便利的交通方式。若是黄石国家公园能够建立,铁路公司可获得巨大的利益。在以海登为领导的考察队和铁路公司的共同促进下,越来越多的人加入他们的阵营。终于,倾向保护的马萨诸塞州议员亨利·道斯提出了《黄石法案》,1872年3月1日,格兰特总统签署了《黄石法案》,美国第一个真正意义上的国家公园由此成立,这也是世界上第一座国家公园。

1890年美国人口普查局关于“边疆消失”的报告一石激起千层浪,使得资源保护主义成为这一时期的思想主流。于是又相继建立了约塞米蒂国家公园、红杉树国家公园、雷尼尔山国家公园等。

19世纪后期,越来越多的呼声要求保护史前印第安遗迹和文物古迹。1889年确立了卡萨格兰德遗址,1906年建立弗德台地国家公园,用以保护科罗拉多西南部的崖洞遗址。文化遗产保护在这一时期得到了立法的支持,以法律的形式确认了国家公园需要承担起保护文化遗产的职责;1890年首次设立国家战争公园;1894年通过《禁猎法》,将野生动物保护列入保护职权内。

1906年,美国国会通过了《古迹法》,授权总统有权不经国会批准建立国家纪念地,以拯救那些可能毁损于经济开发浪潮中的历史遗址。截至1916年,美国内政部共管理14个国家公园和21个国家纪念地。

二、体系形成阶段(1916—1933年)

推动建立美国国家公园管理局的一个重要因素是持续了十几年的“赫奇赫奇”事件。

赫奇赫奇位于约塞米蒂国家公园的一个山谷,拥有非常丰富的水资源,若是加以利用可以在很大程度上缓解旧金山水资源短缺问题,但开发公园内资源必然会给生态环境带来一定的负面影响,且有法律阻碍。1901年5月,《通行权法案》规定,以公共利益为出发点,内务部长可以开展建设相关公共基础设施。因此旧金山市长提出在此修建水库,但无疑遭到自然保护主义者和国家公园拥护者的强烈反对,赫奇赫奇争论演变为维护国家公园的赫奇赫奇斗争。经过十几年的争论,保护主义最终败给了实用主义,1913年,国会批准了修建水库的提议,1934年水库修建完成。

这场争论以自然资源保护主义败北结束,但是关于国家公园的管理引起了人们的关注和担忧,推动了在政府体系内设置国家公园管理机构的运动。在当时,国家公园、国家纪念地、国家保留地和国家森林分属内政部的公共土地办公室、印第安事务局、农业部的森林局等几个不同的部门管辖,缺乏统一管理,政策缺乏统一性和连续性,使得国家公园即使建立了但也缺乏足够的保障。

在这里我们必须提一个人,斯蒂芬·马瑟。他是美国最大环保组织塞拉俱乐部成员,1915年受内政部长雷恩所邀,来到华盛顿特区做管理公园的助手,马瑟与后来同为雷恩助手的奥尔布赖特成为推动建立国家公园管理局运动的领导者。“赫奇赫奇”事件的教训使保护主义者们不再拘泥于国家公园的神圣性,而开始强调其实用性和带来的经济价值,保护主义者们开展了许多强有力的公关活动,广泛争取各界人士的支持。同时借助“赫奇赫奇”事件带来的宣传热潮,通过发表文章、开展演讲等活动揭露国家公园管理中存在的问题,启发广大民众的保护意识,争取民众的支持。

终于,在各界人士的共同努力下,这场运动取得了胜利。1916年8月25日,总统威尔逊签署了《关于建立国家公园管理局及相关目的的法案》,正式建立国家公园管理局,使其成为美国内政部下属机构之一,负责内务部以前所管辖的国家公园以及国家纪念地,马瑟担任管理局第一任局长。至此,保护主

义者终于有了政府代言机构。国家公园管理局倡导保护优先原则,认同和维护荒野保护理论,能有效地与破坏国家公园体系的政策和行为作斗争,成为美国自然历史文化遗产的保护机构。

国家公园管理局的成立标志着美国国家公园体系的形成。国家公园体系的发展逐步走上正轨,法律化和规范化是监督公园管理发展的重要守则。在国家公园管理局的领导下,国家公园体系发展进入一个新的良好阶段。

国家公园管理局一经成立便开始着手相关工作,初期主要是以下4类:①修建公路,这时的汽车开始大规模生产,改善公路系统以提高公园的可达性和便利性十分有必要;②制定国家公园准入标准,马瑟坚持“国家公园体系现在形成的标准、等级和声望都不能因其面积的扩张而降低。体系内的公园始终是代表最高级别的国家特定景观”^①;③公园内的商业活动实行特许经营权,对商业活动实行严格的管理;④提高服务水平,增强教育功能。

这一时期西部地区凭借其得天独厚的自然优势,在国家公园的数量上遥遥领先东部。因为东部地区的土地多为私有,联邦地产不足,国会拒绝出资购买土地。不过东部地区也有自己的优势,这里历史文化深厚,1890年佐治亚州的切科玛噶和田纳西州的察他努噶国家军事公园相继建立。在洛克菲勒和其他财团的慷慨支持下,1926年,谢南多厄、大雾山和猛犸洞穴成为国家公园的组成单位。1929年又在东部建立了3个新的国家历史公园并把它们置于管理局的管辖之下。国家公园体系终于在东部得到了补充。

国家公园体系的扩张在1933年达到了高潮。1933年8月10日,新上任的总统富兰克林·罗斯福签署了两项政令,规定所有森林局管辖下的15个国家纪念地归入国家公园体系,归国家公园管理局管理;陆军部管辖的古战场和军事公园以及包括华盛顿纪念碑、林肯纪念碑和白宫在内的国家首都公园也都划归国家公园管理局管辖。这两个政令使得东部近50个纪念地并入国家公园体系,国家公园管理局的权限也得到大幅度的增加、扩充。1933年的总统行政令使国家公园体系真正具有了全国性意义,标志着全国性国家公园体系的正式形成。

三、发展阶段(1933—1944年)

在这一阶段国家公园体系有了进一步的发展,除了时任局长奥尔布莱特的努力以外,与罗斯福总统为应对经济大危机而采取的罗斯福新政也有着莫大的联系。在诸多的新政措施中有一项“以工代赈”,通过雇佣劳动力修建和维护一些公共设施与工程。国家公园管理局雇佣了大量的劳动力进入公园体系工作,修建工程设施,在完善国家公园设施环境的同时,也解决了这些劳动者的生存问题,在一定程度上缓解了经济危机带来的萧条景象。危机过后,许多劳动者继续留在公园体系内工作,也壮大了国家公园建设队伍。

这一时期国家公园体系得到了很大的扩展,1940年,国家公园管理局负责161个独立的单位,包括26个国家公园,82处国家纪念地,4个历史公园,11个国家军事公园,7处国家战场,5个国家历史遗迹,1处国家娱乐区,9所国家纪念馆,12处国家公墓,3处国家公园路及哥伦比亚特区的首都国家公园。

四、停滞与再发展阶段(1940—1966年)

1939年第二次世界大战全面爆发。1941年,日本偷袭珍珠港,美国早期奉行的中立战略宣告失败,正式参与到第二次世界大战中。因为战争需要大量财政支撑和青年战斗力量,所以这期间许多公园体系内的青年离职参战,同时财政拨款急速缩水,1941—1944年,财政拨款从2100万美元跌落到450万

^① Mason K S. Natural Museums: U. S. National Parks, 1872—1916[M]. Michigan State University Press, 2004, 73

美元,国家公园管理局雇工人数从 5100 人下降至 1500 人。^① 受战争的影响,游客数量也大幅度下降。

员工减少,财政不足,使得国家公园甚至连日常维护都难以保证,然而更大的考验还在后面。国家公园内蕴含极丰富的自然资源,有很多经过开发之后可以转换为战争资源,所以政府和军队时不时会提出一些开发要求。好在当时的局长朱瑞顶住了压力,拒绝对国家公园进行消费性利用,使大部分国家公园都逃过了被破坏的命运。

终于到了 1945 年,第二次世界大战结束了,可是国家公园却没有迎来发展的春天。数年间,数以千万的游客纷至沓来,国家公园却没有很好的环境迎接他们。战后美国国会对国家公园的拨款依旧维持在较低水平,新政项目也被完全取缔。面对这种艰难境地,国家公园管理局提出实施“66”计划,在 10 年间,投资上十亿美元来全面改造公园环境,加强公园管理。在这期间,国家公园体系新纳入了 50 多个公园,国家公园系统和国家公园管理局都得到了较好的发展。但同时改革期间的行为也为日后埋下了不少隐患,过于重视发展,没有很好地照顾到环境问题,造成了生态破坏,保护主义者称“66”计划为过度开发的项目。

五、深度发展阶段(1966—1985 年)

1966 年哈特宗格继任国家公园管理局局长,开始了国家公园有史以来最大的扩张。国家公园体系的类型更加完善,城市国家公园、景观小径等相继划入国家公园管理局的管辖范围。同时这一时期也强调国家公园的教化功能,公园的历史性活动不再局限于公园内,展现和演绎成为了解公园的更好方法。1980 年上任的迪肯森则认为过快的扩张使得资金和设施都跟不上发展,主张放慢发展的步伐,将精力放在资源保护和设施维护上,取得了很好的效果;后来的列尔朴德更加重视对生态完整性的保护,提高国家和社会的环保意识。这两位国家公园管理者使国家公园在横向发展的同时有了更深层的进步。

六、教育拓展与合作阶段(1985 年以后)

在这一阶段的发展中有主张扩张,也有反对不加甄别的增加数量,但是各届国家公园管理者都有一个共性,那便是注重对国家公园内容的深度挖掘,通过讲解等方式,深化教育功能,加强与政府、其他组织和私人团体的联系。在各届国家公园管理者的努力下,美国的国家公园体系日臻完善。

进入新世纪之后,网络技术飞速发展,国家公园管理局也顺应时代要求,建设国家公园专题网站,做到信息公开透明,增强公众的关注度和参与度。现在,美国国家公园体系有 401 个单位,其中包括 125 处历史公园或遗迹,78 处国家纪念地,59 个国家公园,25 处战场或军事公园,18 处娱乐区,10 处国家海滨,4 处风景车道,4 处湖滨和 2 个保留地。

第三节 美国国家公园法律体系

一、美国国家公园法律体系建设历程

美国国家公园体系的一步发展离不开法律的保障,基本上每一次大进步都有法律的支撑,而保护主义者和国家公园支持者也积极推动着国家公园立法的发展。

^① 魏小萍. 美国国家公园管理体系研究[D]. 兰州大学, 2015

在第一个国家公园——黄石国家公园设立之前，国家公园只是一种概念上的发展，所以也就没有真正的国家公园法律。直到1872年，在海登等的不断推动下，国会议员被说服，提出《黄石法案》，建议设置黄石国家公园。同年3月1日，格兰特总统签署了这一法案，世界上第一个国家公园正式确立。在这部法案中，国家公园的原则得到了明确阐释，保护所有的树林、矿藏、自然奇观和风景，使之永远免遭损害和不合理利用。保护的目的是“为了人民的利益和享受”。^①

有了黄石国家公园的先例之后，更多的国家公园相继建立。在这期间发挥了重要作用的是1906年颁布的《古迹法》，它规定总统有权设立国家纪念地，以拯救历史遗迹免受经济开发浪潮的影响。此后国家总统陆续设置了不少国家纪念地，这些纪念地后来也都归入国家公园管理局的管辖之下。

对国家公园管理体系的形成具有重大作用的是国家公园管理局的正式成立，这得益于1916年颁布的《国家公园管理局法》（也称《组织法》），法案规定建立内务部领导下的国家公园管理局，管理国家公园、国家纪念地以及其他公园单位。国家公园管理局的建立使得国家公园的发展逐渐走向正轨，逐步走向法律化、规范化。1921年《联邦电力法案修正案》，规定国家公园内开展公共工程建设，需要国会特别授权；1922年《管理者关于过度开发的决议》明确禁止国家公园过度开发；1931年“228号公园规划政令”，要求国家公园各单位必须构成统一的体系；1931年“国家公园森林政策”，强调保护公园的完整性。一部部法律的颁布，保障着国家公园体系的进一步发展。

1933年富兰克林·罗斯福总统签署了两项政令，将陆军部、森林部管辖的公园和纪念地划归国家公园管理局，国家公园体系进一步扩大。1935年的《历史纪念地保护法》，1936年的《公园、景观廊道及娱乐区研究法案》授权国家公园管理局调查和登记纪念地、公园、景观廊道及娱乐区，进一步壮大了公园体系。

“二战”期间及战后数年间国家公园发展基本停滞，直到后来“66”计划的实施，但这一计划也对生态造成一定的负面影响。1965年，国会颁布了《特许经营政策法案》，首次公开准确解释特许经营模式。1966年《国家历史保护法》授予国家公园管理局保护《国家历史地段登记簿》上的单位的权力。20世纪60年代，环境保护理念及协调发展的想法得到越来越多的认可，催生了一系列的法律如《水土保持法》《公路美化法》《国家环境政策法》等。这一系列法律确保了国家公园在发展的同时不对生态环境造成损害。

1965年之后美国国家公园逐渐往深度发展，1968年，国家公园系统通过《野生与景观河流法》，获得了河流的保护权。《国家小径系统法》赋予国家公园管理局管理国家景观小径的权力。1968年的《国家自然与风景河流法案》和《国家步道系统法案》使国家公园系统类型更加多样化。1970年美国国家公园发展史上最重要的立法之一《一般授权法》颁布，国家公园体系的概念在该法案中确立，标志着美国国家公园立法和建设开始走向成熟。1980年的《阿拉斯加国家利益土地保护法》指定阿拉斯加的10个地区为国家保护区，国家公园体系进一步得到发展。

总体来说，美国的国家公园法律体系可以分为纵向立法和横向立法两种。纵向立法由最重要的核心立法、国家公园体系类型立法、公园管理立法和区域性立法共同组成。《组织法》和《一般授权法》是最为核心的立法。横向立法是指由国家制定的针对资源管理、环境保护、公共关系等方面的立法，如《国家环境政策法》等。国家公园的立法理念也在不断进步，从保护自然风景到关注文化历史遗迹，从功利主义保护到关注生态系统的完整（表1-1）。

不断细致、不断全面的法律使美国国家公园沿着更加明确的方向前进，从最初的一步步探索，到后来成为世界各国的典范。

^① [美]理查德·福斯特，美国国家公园[M]，北京：中国轻工业出版社，2003，57

表 1-1 美国国家公园立法简表

年份	中文法律名称	英文法律名称
1872	《黄石国家公园法》	<i>Yellowstone National Act</i>
1906	《古迹法》	<i>Antiquities Act</i>
1916	《组织法》	<i>Organic Act</i>
1935	《历史纪念地保护法》	<i>Preservation of Historic Sites Act</i>
1963	《户外娱乐法》	<i>Outdoor Recreation</i>
1964	《土地和水资源保护法》	<i>Land and Water Conservation Fund Act</i>
1966	《国家历史保护法》	<i>National Historic Preservation Act</i>
1968	《国家小径系统法》	<i>National Trails System Act</i>
1968	《自然风景河流法》	<i>Wild and Scenic River Act</i>
1970	《国家环境政策法》	<i>National Environmental Policy Act</i>
1970	《一般授权法》	<i>General Authorities Act</i>
1973	《濒危物种法》	<i>Endangered Species Act</i>
1974	《考古及历史保护法》	<i>Archeological & Historic Preservation Act</i>
1978	《国家公园及娱乐法》	<i>National Park and Recreation Act</i>
1979	《考古资源保护法》	<i>Archeological Resources Protection Act</i>
1980	《阿拉斯加国家利益土地保护法》	<i>Alaska National Interest Lands Conservation Act</i>
1998	《国家公园系列管理法》	<i>National Park Omnibus Management Act</i>

二、美国国家公园法律体系的主要内容

1. 《黄石国家公园法》

1872年《黄石国家公园法》的签署颁布,意味着世界上第一个国家公园的成立,具有开创性的意义。

《黄石国家公园法》的出台得益于1871年海登所率领的考察队对黄石公园的一次全面考察。此次考察在美国国会的支持下开展,探索到了很多前人未发现的温泉、瀑布、悬崖等,获得了十分详细的资料,这些资料为《黄石国家公园法》的出台起到了重要的作用。

《黄石国家公园法》第一次阐释了国家公园原则,在格兰特总统签署的法令中明确规定:“黄石河边的广阔森林将永远保护起来,作为公共休闲地,……保护所有的树林、矿藏、自然奇观和风景,使之永远免遭损害和不合理利用。”并且宣布,公园的保护目的是“为了人民的利益和享受。”

2. 《国家公园管理局法》

1916年颁布的《国家公园管理局法》,也称《组织法》,这一法案的颁布标志着国家公园管理局的正式成立。该法案第一部分规定了机构构成,包括局长、局长助理,主要职员,文件起草员和信息员等。基于马瑟对国家公园管理局创建的贡献和个人能力,他被任命为第一任局长。

《国家公园管理局法》还规定了管理局的管理任务和目标,即“改善和规范作为国家公园、国家纪念