

国家公园体制建设参考丛书·美国国家公园系列

Establishment of the National Park System Reference Collection · US National Parks Series

# 美国国家公园 管理政策 (最新版)

贺艳 殷丽娜/主编

US NATIONAL PARK MANAGEMENT POLICIES  
National Park Service U.S. Department of the Interior

上海遠東出版社

国家公园体制建设参考丛书·美国国家公园系列

Management Policies 2006

# 美国国家公园管理政策

## 最新版

主 编：贺 艳 殷丽娜

编 委：张贤如 倪瑞锋 肖金亮 付娟娟

马英华 林玉军 孙 佳 崔金丹

审校顾问：汪昌极（美） 苏 杨 范佳翎 王 毅



图书在版编目(CIP)数据

美国国家公园管理政策：最新版/贺艳，殷丽娜主编。

—上海：上海远东出版社，2015

(国家公园体制建设参考丛书. 美国国家公园系列)

ISBN 978-7-5476-1017-6

I. ①美… II. ①贺…②殷… III. ①国家公园—  
管理—研究—美国 IV. ①S759.997.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 186948 号

美国国家公园管理政策(最新版)

主编/贺艳 殷丽娜

责任编辑/贺寅

装帧设计/熙元创享文化

出版：上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址：中国上海市钦州南路 81 号

邮编：200235

网址：www.ydbook.com

发行：新华书店 上海远东出版社

上海世纪出版股份有限公司发行中心

制版：熙元创享文化

印刷：昆山亭林印刷责任有限公司

装订：昆山亭林印刷责任有限公司

开本：890×1240 1/16 印张：19 插页：2 字数：260 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5476-1017-6/G·699

定价：78.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话：62347733)

如发生质量问题，读者可向工厂调换。

零售、邮购电话：021-62347733-8538



睿·图书  
TSINGHUA HERITAGE

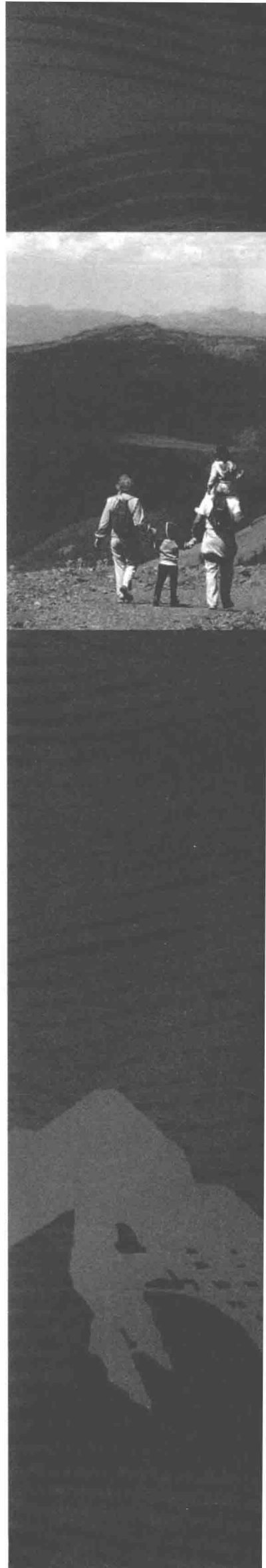
---

本书由国家文物局支持出版  
并得到国家科技部科技支撑计划资助（编号:2013BAH46F02）

联合策划  
北京清城睿现数字科技研究院  
北京市海淀区圆明园管理处

序言

Foreword



党的十八届三中全会从国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标出发，提出要建立我国的国家公园体制。这一制度创新的重要举措，对于完善我国自然生态系统和文化遗产保护体系，促进社会主义和谐社会建设，实现“美丽中国”和民族永续发展的目标，无疑具有十分重要的引导和推动作用。我们可以乐观地展望，在不远的未来，我国的国家公园建设将成为各级政府和社会各界共同推进的目标，得到广泛开展；那些各种类型、各具特色的国家公园将为人们提供一处处亲近自然、品味文化和享受生活的理想场所。我们同样有理由相信，作为历史悠久的文明古国和文化遗产资源大国，考古遗址公园必然在我国的国家公园体系中占据一席之地，成为这个大家庭中的重要成员。

考古遗址公园概念的提出源于我国大遗址保护的实践。上世纪80年代辽宁牛河梁遗址发现后，著名考古学家苏秉琦先生就指出，这类在我国历史发展进程中曾经起着心脏或主动脉作用的大遗址，应该给予特殊的和整体的保护。一些地方抓住有利时机，发挥资源优势，积极开展工作，推动圆明园、周口店、秦始皇陵、汉阳陵等大遗址保护工程的实施。随着我国经济建设快速发展，城镇化进程不断加快，文化遗产保护越来越受到社会关注。1997年，国务院印发《关于加强和改善文物工作的通知》，要求将“大型遗址”保护纳入当地城乡建设和土地利用规划，并妥善处理文物保护与经济建设以及人民群众切身利益。大遗址的特殊重要价值和保护的紧迫性、复杂性逐步得到行业内认同。

本世纪初，以大遗址保护专项经费设立和《“十一五”期间大遗址保护总体规划》印发为标志，国家启动了“大遗址保护工程”，开启了我国大遗址保护蓬勃发展的新时期。国家文物局先后公布“十一五”100处和“十二五”150处大遗址项目库，大遗址保护规划编制工作全面启动，保护管理机构和管理措施得到巩固，大遗址保护的基础进一步夯实。高句丽遗址、殷墟、元上都、丝绸之路、大运河、土司遗址等相继开展一系列保护展示和环境整治工程，成功申报世界文化遗产；大明宫遗址、汉长安城遗址、里耶遗址、金沙遗址、鲁故城遗址、北庭故城等考古工作向纵深推进，保护展示工程取得重要成果，成为新的城市文化名片。目前，我国已经初步建立了以“四线、六片、一圈”为核心，以150处重要大遗址为支撑、覆盖全国的大遗址保护格局。

大遗址保护实践的发展，也带来了一系列新的问题，其核心是遗址保护与利用的关系问题，即文物保护与人民群众切身利益的关系问题，大遗址怎样为群众所了解，更好地服务群众、造福群众的问题。正是在深入思考和探索解决这些问题的过程中，在系统总结和借鉴国内外大遗址保护成果和经验的基础上，国家考古遗址公园应运而生。

2009年，国家文物局印发《国家考古遗址公园管理办法（试行）》，正式提出了建设国家考古遗址公园的总体思路——以重要的考古遗址及其背景环境为主体，建设具有科研、教育、休息等功能，在保护和展示方面，具有全国性示范意义的特定的公共文化空间。建设考古遗址公园是积极保护的重要举措，也是遗址展示与阐释的一种整体策略。通过科学保护和展示大遗址的历史文化价值，积极回应广大民众对大遗址的热切关注，充分发挥大遗址在区域经济社会协调发展过程中的重要作用。因此，这项工作得到了各地的积极响应，在全国范围内迅速掀起了建设国家考古遗址公园的热潮。国家文物局先后公布了两批24处国家考古遗址公园，批准44家立项建设，国家考古遗址公园总占地面积超过900平方公里。

国家考古遗址公园的创立，极大地促进了我国大遗址保护展示水平的整体提升，标志着大遗址保护工作全面迈向更高的发展阶段。国家考古遗址公园以做好保护为前提和基础，重点探索大遗址的展示利用，在保护、管理、展示、服务等方面都做了很多有益的探索，推动了地方文化建设和旅游发展，起到了很好的带动和示范作用。据统计，仅首批12家国家考古遗址公园在公布后的3年内就累计接待游客超过6500万人次。大明宫国家考古遗址公园将垃圾成山的棚户区改造成一个历史文化氛围浓厚、特色鲜明、环境优美的城市文化公园，既保存了大明宫原有的地形和地表的遗址分布，又为城市发展提供了公共空间；铜官窑国家考古遗址公园吸引公众走进遗址，带动以遗址为核心的景点群和特色生态名村建设，促进当地群众就业，辐射周边文化产业的发展；鸿山国家考古遗址公园突出整体、和谐、生态、持续原则，将新农村建设、农村产业结构调整与生态环境保护、人居环境改善有机融合，有力推动了当地经济社会和谐发展。浙江、江苏等省还公布了一批省级考古遗址公园。总的来看，考古遗址公园建设成果丰硕，亮点频出，已经成为新时期我国文化遗产保护与利用相结合，促进发展，造福民众，推动“五位一体”社会主义建设事业的典范和标杆。

同时，我国考古遗址公园建设依然存在一些不容忽视的突出问题。一是保护问题。考古遗址公园来源于大遗址保护工作，其核心是保护，要使珍贵的文化遗产得到永续传承，实现文化资源的代际共享和代际公平。然而一些地方本末倒置，从本位主义和短期利益出发，过度开发，竭泽而渔，名义上为发展旅游经济，结果对遗址保护造成了不可挽回的损失。这方面的教训绝非个例，应认真汲取。二是研究问题。国家考古遗址公园建设只有在加强研究的基础上，深入发掘遗址的突出普遍价值，并以此为指引开展保护展示工作，才能充分展现遗址自身的文化价值，才能绽放出各具特色的文化魅力。目前很多遗址公园或大遗址的考古和研究工作还很不够，对遗址的文化内涵和价值认识不深入，理解不透彻，展示阐释工作也就难以做到以物证史，透物见人，讲不出动人故事和深刻道理，无法真正吸引观众。三是管理体系问题。考古遗址公园不同于一般的城市公园或主题公园，它以遗址为内容，以公园为形式，包含了丰富的文化内涵和历史底蕴，与单纯的遗址相比，更强调公益性，更注重遗址的展示与阐释。考古遗址公园的建设应将考古、保护、研究、展示融为一体，整体考虑目标体系和管理架构。考古作为基础工作，必须坚持考古先行。要制定长期考古计划，科学系统开展工作，不断深化对遗址的认识和研究，提升遗址和城市的文化影响，而不是点缀式的开几个探方，对遗迹现象进行简单的揭露和展示，错过真正应该发掘和保护的内容。四是展示问题，应综合运用传统手段和新技术手段。传统展示方式中，保护是基础，只有保护好遗址才有条件进行展示，保护手段直接影响展示效果，二者应做好有机统一。数字化、多媒体等新技术手段是古遗址展示的发展方向。这些新的展示技术介入，既使展示效果更直观和更具感染力，也为当下遗产修复中的众多难题提供了全新的解决方案。根据我国的《文物保护法》，古遗址一般不得重建。特别是圆明园之类的重要遗址如果重建，将与历史纪念意义和开展爱国主义教育的目的相悖，必须慎而又慎。而数字化与多媒体技术的广泛运用，可以虚拟方式再现遗址的历史风貌，为更好地向公众展示其艺术和科学价值，解决复建展示的问题，提供了新的途径。

国家文物局高度重视国家考古遗址公园建设和管理中的问题，研究出台了《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》、《大遗址考古工作要求》



等一系列管理文件，着力引导国家考古遗址公园建设实现规范化、科学化发展。同时，积极支持国家考古遗址公园联盟等行业组织，加强遗址公园之间的交流合作，及时总结和吸取各地在考古遗址公园建设中的实践经验和好的做法。2014年，国家文物局组织开展了国家考古遗址公园运行评估工作，引入第三方机构对国家考古遗址公园的运行情况进行全面、客观的评估，并针对评估中发现的问题提出了明确的改进意见。正在编制的大遗址保护十三五专项规划中，国家考古遗址公园建设仍将是我国大遗址保护利用的主要突破口和重点。

他山之石可以攻玉。美国是世界上国家公园建设最成功的国家，自1872年美国建立世界上首家国家公园——黄石国家公园开始，迄今已经有400多个国家公园。1916年，美国成立国家公园管理局，对其进行统一管理，已经积累了100多年的管理经验。这些经验对世界各国国家公园建设都产生影响。美国国家公园的建设理念认为，只有高质量的公园资源和价值完整地保护下来，才可以为子孙后代提供利用公园的机会，当公园资源和价值的保护与它们的利用发生冲突时，保护是优先的。美国的国家公园中包括了自然区域、历史区域和游憩区域，其中国家历史公园、国家战争公园、国家历史地、国家纪念馆都在其中占有重要地位，印第安人所创造的文化遗产也得到很好的保护。资源保护为首的可可持续发展观、管理权与经营权分开、垂直统一的管理体系、特许经营权制度等理念和做法，都在美国国家公园管理过程中发挥了重要作用。

2006年，美国国家公园管理局编制了最新版《美国国家公园管理政策》，是美国国家管理局广泛使用的基础性文件汇编。内容包括公园体系的规划、自然及文化资源管理、讲解与教育、公民参与等多个方面，是美国国家公园管理政策和策略的合集，代表了美国国家公园管理局的一些重要管理工具。当前，国家文物局正在积极研究如何借鉴其他国家成熟的制度模式，有效管理文化遗产资源，加快推进国家考古遗址公园建设，并将其纳入我国国家公园体制。为此，国家文物局支持北京清城睿现数字科技研究院编译出版《美国国家公园管理政策（最新版）》和“国家公园体制建设参考丛书·美国国家公园系列”图书，是希望引发广泛而深入的思考，为当前阶段以及今后很长一个时期内如何建设、管理、运行和发展国家考古遗址公园提供有益的借鉴，也希望对推动我国的国家公园体系建设有所裨益。

当然，任何学习和借鉴必须立足国情，将其他国家的有益经验与我国的具体实际结合起来。我国的国家考古遗址公园建设过程，无时无刻不体现着中国人的智慧和传统文化，受到中国遗产类型、特点和保护理念的约束，受到中国经济社会发展阶段性特点的影响，受地方政府政绩观和群众文化需求的影响，必将是一条具有中国特色的文化遗产保护之路。这条道路绝非坦途，但它也注定成为世界文化遗产保护理论和实践发展历程中一笔不可或缺的珍贵财富。



前言

Preface



作为一个历史悠久、幅员辽阔、人口庞大且经济正日益腾飞的国度，中国面临着对文化与自然遗产等资源的保护与经济矛盾的矛盾与抉择。如何解决这一问题，如何选择发展道路，如何为子孙后代留下一片世外桃源，是一个有着学术和现实意义的重要命题。

2012年，中国共产党第十八次全国代表大会将“生态文明建设”纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，提出建设“美丽中国”、实现民族永续发展的目标。十八届三中全会提出了“建立国家公园体制”这一生态文明制度建设的重要改革举措，“国家公园体制”这一概念首次进入中国最高层级的政策文件之中。中国自古崇尚天人合一，自然与人文的融合程度较高，中国建立国家公园体制更应该立足中国的实际情况，保护最有中国代表性的资源生态系统、资源遗产，以及不可分割的人文历史遗存。

然而，虽然中国在资源生态系统和文化资源遗产保护体系建设方面取得一定成效，但“国家公园体制”在我国尚属新生事物，相关的理论与实践经验，都还较为缺乏。“他山之石，可以攻玉”，在初创和探索阶段，借鉴学习其他国家的既有经验与体制，以便少走弯路，用最短的时间建立适合我国国情的相关体系，很有必要。北京清城睿现数字科技研究院作为国家文物局国家考古遗址公园运行第三方评估机构，一直积极关注国际最先进的理念和实践经验，研究自然文化资源、管理体制、资金保障、规划管理、特许经营、社区发展等多个相关领域的最新成果，发起编制《国家公园体制建设参考丛书》。丛书选取国际上最有影响的国家公园组织和机构发布的一手资料进行系统梳理，有针对性地为我国国家公园相关问题，特别是国家公园体制的建立和完善，提供重要的借鉴参考，并推动国家公园未来的发展。

美国堪称世界上建立国家公园体制最早、发展最为完备的国家。从1832年乔治·卡特琳提出建设国家公园的想法，到1872年黄石国家公园的首次尝试；从1916年国家公园管理局的设立，到2011年新百年发展行动纲领的提出，美国国家公园和国家公园管理局在一个世纪的发展历程中，努力寻找着资源保护与合理利用、自身发展与区域促进、惠及当代与传承后代的平衡点。而国家公园管理体系本身在制度设计和管理方面展现出来的严密、科学和高效，不仅让国家公园成为最具吸引力和影响力的地方，

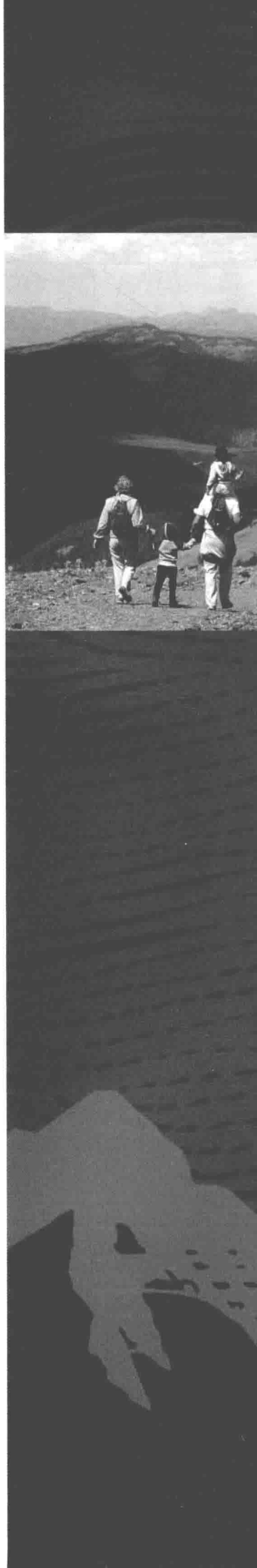
也对世界 100 多个国家的自然和文化遗产资源管理产生着深远影响。美国作家、史学家华莱士·斯特格纳说：“美国国家公园是我们有史以来最伟大的创造，是我们美利坚品格和民主精神最完美、最优秀的体现。”今天，国家公园已不再是专属于美国人民的宝贵财富，它也正成为其他国家维系历史文化传统的最优选择。

下属于美国内政部的国家公园管理局（National Park Service，建称 NPS）作为“国家公园”理念的创造者和实践者，最能集中反映遗产管理的先进经验和成果。自 1916 年由《基本法》成立以来，管理局公开的资料中囊括了从联邦机构到公园单位的政策、规划、历史、报告等各方面内容，全面系统地反映了美国国家公园的特色。所以，我们将“美国国家公园系列”选定为《国家公园体制建设参考丛书》的第一个系列。选编美国国家公园管理局最新版的规范文件与案例报告陆续出版，如《美国国家公园管理政策》、《美国国家公园管理总体规划动态资源手册》、《美国国家公园规划标准》、《美国国家公园第 28 号文指导手册：文化资源管理》和《美国国家公园参观与薪金带来的地方社区经济收益（汇编本）》、《国家公园游客消费产生的影响对当地社区、所在州和整个国家的经济贡献（汇编本）》、《迈阿密圆形遗址特别资源研究》、《大峡谷国家公园基础评估》、《金门大桥国家休闲区总体管理规划稿》以及《金门大桥国家休闲区远期解说规划概要》等。希望这些材料能对当前国内重点关注的国家公园体制的建设，以及国家考古遗址公园建设等问题提供有价值的参考。

本书的编译获得了美国国家公园管理局的授权，由中国国家文物局支持出版，并得到科技部国家科技支撑项目资助。感谢国家文物局童明康副局长，国家发展改革委社会发展司彭福伟副司长，国家文物局文物保护与考古司关强司长、唐炜副司长、陆琼副司长，以及佟薇、张凌、王铮、王彬等同志，上海远东出版社徐忠良社长，对本套丛书的支持和推动。本书在编译过程中得到了美国国家公园管理局公园设施管理部官员汪昌极先生、国务院发展研究中心研究员苏杨先生、北京大学考古文博学院范佳翎女士、中国丝绸博物馆王毅先生、中国文化遗产研究院于冰女士、世界自然基金会王蕾女士等专家的帮助，对本书内容进行了审校和指导，在此一并致以诚挚的感谢。

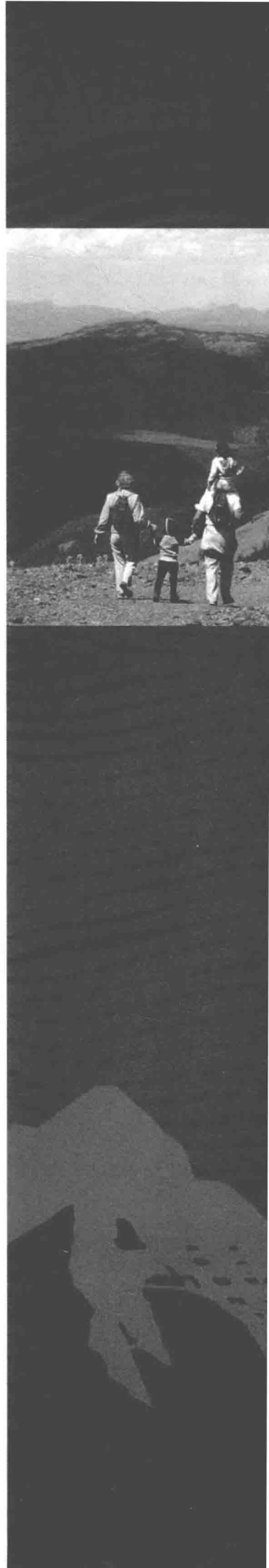
# 目录 CONTENTS

前言 .....	/01
管理政策 .....	/01
国家公园体系管理指南 .....	/01
基本原则 .....	/02
导论 .....	/03
法律、政策和其他指南 .....	/03
权力层次划分 .....	/04
政策制定 .....	/04
政策的遵守、责任制与强制性 .....	/05
指令体系 .....	/05
其他指导框架 .....	/06
国家公园管理局的项目政策 .....	/07
1. 基础 .....	/09
1.1 国家公园的理念 .....	/10
1.2 国家公园体系 .....	/10
1.3 收录标准 .....	/11
1.3.1 国家层面的重要性 .....	/11
1.3.2 适宜性 .....	/12
1.3.3 可行性 .....	/12
1.3.4 国家公园管理局的直接管理 .....	/13
1.4 公园管理 .....	/13
1.4.1 规范公园管理的总体法 .....	/13
1.4.2 “损害”与“毁损”：同一个标准 .....	/14
1.4.3 国家公园管理局保护并提供公园资源和价值供 公众享用的义务 .....	/15
1.4.3.1 公园的目的和法律许可的使用 .....	/15
1.4.4 禁止损害公园资源与价值的法律规定 .....	/16
1.4.5 构成公园资源与价值损害的因素 .....	/16



1.4.6 公园资源与价值的构成	/ 17
1.4.7 识别并避免损害的决策要求	/ 17
1.4.7.1 不可接受的影响	/ 18
1.4.7.2 改善公园内部的资源状况	/ 19
1.5 公园的合理使用	/ 19
1.6 超越公园边界的合作保护	/ 20
1.7 公民参与	/ 21
1.8 在环境方面的主导作用	/ 22
1.9 卓越管理	/ 22
1.9.1 人力资源	/ 23
1.9.1.1 职业发展、培训与管理	/ 23
1.9.1.2 继任计划	/ 23
1.9.1.3 劳动力计划	/ 23
1.9.1.4 员工安全与健康	/ 24
1.9.1.5 劳动力的多元化	/ 24
1.9.1.6 公园内的志愿者	/ 24
1.9.2 信息的管理	/ 24
1.9.2.1 信息共享	/ 25
1.9.2.2 专有信息	/ 25
1.9.2.3 信息保密	/ 25
1.9.3 残疾人无障碍设计	/ 26
1.9.4 公开信息与媒体公关	/ 27
1.9.5 管理责任	/ 27
1.9.5.1 财政的可持续性	/ 28
1.9.5.2 设施	/ 28
1.9.5.3 预算执行与责任制方案	/ 28
1.10 合作关系	/ 29
1.11 与北美印第安部落的关系	/ 30
1.11.1 政府间的关系	/ 30
1.11.2 磋商	/ 31
1.11.3 托管资源	/ 31
1.12 夏威夷原住民、太平洋岛民及加勒比海岛民	/ 32

1.13 信念传承 .....	32
2. 公园体系的规划 .....	33
2.1 总原则 .....	34
2.1.1 决策过程 .....	34
2.1.2 科学、技术与学术分析 .....	34
2.1.3 公众参与 .....	34
2.1.4 目标定位 .....	34
2.2 公园规划与决策的要素 .....	35
2.3 公园规划的层次 .....	36
2.3.1 管理总体规划 .....	37
2.3.1.1 法定要求 .....	38
2.3.1.2 管理分区 .....	38
2.3.1.3 规划团队 .....	38
2.3.1.4 科学与学术 .....	39
2.3.1.5 公众参与 .....	39
2.3.1.6 其他前景 .....	40
2.3.1.7 环境分析 .....	40
2.3.1.8 合作规划 .....	40
2.3.1.9 天然与景观河流 .....	41
2.3.1.10 荒野 .....	41
2.3.1.11 阿拉斯加公园单位 .....	41
2.3.1.12 管理总体规划的定期复审 .....	42
2.3.2 项目管理计划 .....	42
2.3.3 策略计划 .....	42
2.3.3.1 策略计划与管理总体规划的关系 .....	43
2.3.4 实施计划 .....	43
2.3.4.1 环境分析 .....	44
2.3.5 公园年度绩效计划与报告 .....	45
3. 土地保护 .....	47
3.1 总述 .....	48
3.2 土地保护方法 .....	48
3.3 土地保护计划 .....	49
3.4 合作保护 .....	50





3.5 边界调整	/ 51
3.6 土地收购权	/ 52
3.7 土地收购资金	/ 52
3.8 征用	/ 53
4. 自然资源管理	/ 55
引言	/ 56
4.1 管理的总体理念	/ 56
4.1.1 自然资源管理规划	/ 59
4.1.2 自然资源信息	/ 59
4.1.3 评估对自然资源的影响	/ 60
4.1.4 合作关系	/ 60
4.1.5 自然系统的恢复	/ 61
4.1.6 自然资源受损时的赔偿	/ 62
4.2 研究与采样	/ 62
4.2.1 由国家公园管理局组织或资助的监测和调查研究	/ 63
4.2.2 独立研究	/ 64
4.2.3 自然资源采集	/ 65
4.2.4 与商业产品开发相关联的采集工作	/ 65
4.3 特殊命名	/ 65
4.3.1 自然研究区	/ 66
4.3.2 实验研究区	/ 66
4.3.3 荒野地区	/ 66
4.3.4 国家天然与景观河流系统	/ 66
4.3.5 国家自然地标	/ 66
4.3.6 生物圈保护区	/ 67
4.3.7 世界遗产名录	/ 67
4.4 生物资源管理	/ 68
4.4.1 生物资源管理的一般原则	/ 68
4.4.1.1 动植物种群管理原则	/ 68
4.4.1.2 基因资源管理原则	/ 69
4.4.1.3 本土物种与外来物种的定义	/ 70
4.4.2 本土动植物管理	/ 70
4.4.2.1 国家公园管理局移除本土动植物的行动	/ 71