

2019年第08期,总第11期
内部资料 仅供参考

风景世界

S C E N I C W O R L D

国外景区资讯编译



Tongariro National Park(新西兰汤加里罗国家公园)



中国风景名胜区协会主办



IUCN 建议将三个自然遗产地列入《世界濒危遗产名录》

IUCN 建议将孟加拉国的孙德尔本斯 (Sundarbans, Bangladesh)、墨西哥的加利福尼亚湾群岛及保护区 (Islands and Protected Areas of the Gulf of California, Mexico) 以及北马其顿的奥赫里德地区 (the Ohrid region, North Macedonia.) 列入《世界濒危遗产名录》。该提议由联合国教科文组织发布, 并提交给世界遗产委员会, 委员会将在 6 月 30 日至 7 月 10 日在阿塞拜疆举行的年度会议上作出决定。

世界上最大的红树森林之一 (占地 140, 000 公顷) 就在孙德尔本斯, 这里还是许多鸟类和濒危物种如孟加拉虎和印度蟒蛇的家园。其附近的燃煤发电厂和大量工业活动对该地区造成了严重威胁。2016 年世界遗产委员会曾呼吁取消并重新安置拉姆帕尔大型发电厂项目, 但它的建设仍在继续。此外还有 150 多个工业项目也持续影响着当地的水文和生态系统健康。

非法的野生动物贸易将小头鼠海豚推向灭绝的边缘。在墨西哥的加利福尼亚湾群岛及保护区内, 小头鼠海豚 (vaquita) ——最小也是最濒危的海豚物种目前只剩下 10 只, 而 2017 年这个数字是 30 只。该自然遗产地是地球上唯一存在小头鼠海豚的地方, 这也是其成为世界遗产的原因之一。此处尽管墨西哥在禁止刺网和打击国际非法贩运石斑鱼方面作出了广泛努力, 但在过去两年里, 该地区的非法捕鱼活动进一步升级。IUCN 建议将该遗产地列入《世界濒危遗产名录》, 启动紧急行动保护该遗产地独特的海洋生物, 确保最后剩余的小头鼠海豚的安全。

IUCN 建议批准扩大奥赫里德地区自然文化双遗产的同时, 将其列入《世界濒危遗产名录》。该遗产地是欧洲现存的最古老的冰川前湖泊, 为 200 多种鸟类和独特的动植物提供了避难所。多年来, 它一直承受着因大规模基础设施项目、失控的城市发展和过度的沿海开发所产生的严重污染。IUCN 和 ICOMOS 建议将其列入《世界濒危遗产名录》。

截至目前, 共有 16 处世界自然遗产被列入《世界濒危遗产名录》。在今年的世界遗产委员会会议上, IUCN 为大约 60 个面临威胁的世界自然遗产提供了建议, 并评估了 10 处新提名的潜在濒危遗产。

(来源: IUCN 官网)

世界自然基金会表示 俄罗斯是世界上自然保护地最多的国家

根据世界自然基金会 (WWF) 的官方统计数据显示, 俄罗斯目前的自然保护地数量居世界首位。

俄罗斯拥有 6330 万公顷的自然保护地, 其中不包括文化遗产地和传统用地在内的自然区域。如果加上这些地区, 俄罗斯自然保护地的面积将达到 2.095 亿公顷, 占俄罗斯国土陆地面积的 25 ~ 40%, 这其中包括了国家公园、自然公园、国家级自然保护区、纪念碑和植物园等。

(来源: 莫斯科时报)

美国国家公园管理局 计划扩大威廉王子森林公园的游步道

美国国家公园管理局 (U.S. National Park Service) 近日批准了一项计划，在威廉王子森林公园 (Prince William Forest Park) 开辟新的步道，并调整游步道的路线，旨在保护野生动物、植物、溪流和考古遗址的同时，拓展公园内的娱乐活动。

威廉王子森林公园于 1936 年建成，并成为肖帕瓦姆西克休闲示范区 (Chopawamsic Recreational Demonstration Area)。它位于弗吉尼亚州三角洲，毗邻海军陆战队基地匡蒂科 (Quantico)。目前该公园是华盛顿特区最大的自然保护地，占地 16000 英亩 (6500 公顷)。

“这是 60 多年来公园首次全面扩建步道系统，” 管理员坦尼亚·戈塞特 (Tanya Gossett) 说道。“我们期待改善公园的游步道，特别是 234 号公路沿线，这样就可以在游客探索森林的过程中为他们提供更加新奇和多样的体验。”

该计划中的改进举措包括：

- 创建大约 13 英里的新游步道，增加新的游步道连接点和多个循环步道选项；
- 建造长达 4 英里的符合《建筑障碍法》中无障碍标准的新步道；
- 增加适合骑马和山地自行车的游步道数量；
- 在保护溪流、植物和考古遗址的前提下，调整超过 29 英里的现有步道的路线，以改善步道的连通性；
- 与国家公园外的当地区域步道系统建立更好的联系；
- 在公园现有的四个小道上增加停车位，并沿着公园的北部边界增加新的停车位。

该项目将在相关部门的拨款帮助下逐步实施。公园还计划与一些合作伙伴签订协议，长期维护改善后的步道。

在拟定计划之前，美国国家公园管理局分析了两种备选方案，并完成了环境评估。在完成计划和环境评估的过程中，国家公园管理局查看了 200 多条评论，并采纳了来自游客和利益相关者的反馈意见。

(来源：美国国家公园管理局官网)

秘鲁将斥资 1.4 亿美元加强对亚马逊地区的保护

秘鲁政府计划斥资 1.4 亿美元加强对亚马逊地区的保护工作，此次决议共涉及 38 处自然保护区，总面积约为 1700 万公顷。秘鲁国家自然保护区管理局表示，这笔 1.4 亿美元的资金将分配给“秘鲁自然遗产倡议”。该倡议由秘鲁总统比斯卡拉在帕卡亚萨米里亚国家自然保护区发起，旨在保护秘鲁国家自然保护区系统在未来 20 年内的可持续性。

在资金分配方面，这笔资金将用于购置野生生物监测设备、制定保护区恢复和缓解的策略、提高当地民众和土著社区居民参与自然保护区管理的积极性，以及为自然保护区内的社区居民提供可持续发展的机会。

比斯卡拉表示：“我们已经得到证实，可持续性的自然资源保护活动，不仅可以保护我们的亚马逊地区，而且还可以为该地区的民众提供更好的生活条件。”

(来源：美新社)

澳大利亚大堡礁推出共享潜艇服务项目

澳大利亚昆士兰州政府和网约车公司优步（Uber）合作，在大堡礁限时推出了名为“ScUber”的共享潜艇服务项目。

大堡礁是世界上最大的珊瑚礁生态系统，也是世界著名旅游胜地，以五彩斑斓的珊瑚礁和丰富的生物多样性著称。

共享潜艇服务项目于5月28日至6月18日期间推出，为期4周。除了潜水、乘船或者乘坐直升机，游客们还有机会乘坐潜艇，来到30米下的深海，近距离感受大堡礁的美。

“ScUber”项目的体验价格为3000美金/次，优步将把项目所得收入全部捐给珊瑚礁保护组织，还将额外捐赠10万澳元（约合47.5万元人民币），以支持珊瑚礁保护计划。

昆士兰州旅游业发展厅厅长凯特·琼斯（Kate Jones）说：“大堡礁是我们最宝贵的旅游资源，共享潜艇服务将为游客提供一种全新的方式，来体验这一伟大的自然奇观。”

优步的澳大利亚与新西兰地区的总经理也谈道：“我们期待着看到大堡礁的游客接受这种新的运动形式，并在未来几年成为大堡礁的拥护者。”



（来源：PRweek 新闻网）

阿曼苏丹国马斯喀特计划在自然保护地开展生态旅游项目

阿曼苏丹国马斯喀特的环境和气候事务部（Ministry of Environment and Climate Affairs, MECA）和旅游部（Ministry of Tourism, MoT）与私人机构合作，正在开展一项研究，以开发自然保护地的生态旅游项目。

该项目不仅可以保护自然保护地的栖息地和原始生态环境，还可以在不损害环境的前提下发展经济。MECA 自然保护部的图拉亚（Thuraya Said al Sariri）博士谈道，“我们的目标是在自然保护地内开展生态旅游项目。目前，我们正对多个自然保护地进行研究，以确定适合游览的并可以实施的项目。一旦研究获得批准，项目将立即实施。”

图拉亚博士还强调了维持自然保护地神圣不可侵犯的重要性，“生态旅游项目不应该破坏自然保护地及其生物多样性。”自上个世纪70年代至今，在阿曼苏丹国境内共有20多个自然保护地受到王室法令的保护。

“世界各国都已开始在自然保护地开展生态旅游项目。生态旅游不是在保护地内建造大型酒店，而是修建生态小屋和游步道，以方便游客游览。游客在自然保护地内还可以观赏鸟类、参与皮划艇或狩猎等户外项目。”图拉亚博士还表示，Al Saleel 野生动物保护区的生态旅游项目开发计划也在进行中，这里的阿拉伯瞪羚和阿曼树是其他国家和地区所没有的，这势必会成为马斯喀特生态旅游的一大特色。

（来源：马斯喀特日报）

美国的山川湖泊是怎样命名的？

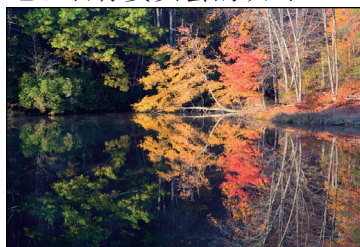
一个国家的地名，包括城镇乡村、街道社区、山川湖泊以及其他地理名称，不但与人们的生活密切相关，而且随着技术的进步，它们在社会生活、经济发展和国防建设上也越来越重要。为此，美国在 1890 年设立了一个专门机构对地名加以管理，即“美国地理名称委员会（The U.S. Board on Geographic Names, BGN）”。1947 年国会又专门立法，规定地名委员会由环境和自然资源部牵头，国务院、国防部、农业部、商务部以及邮政局、国会图书馆等机构派出代表，负责制订联邦政府管辖土地上的地名，同时与各州和地方政府有关部门合作，统一地名，解决疑难、冲突、重复和其他地名管理上的问题。

美国各地的山川湖泊常常沿用原住民、拓荒者或探险家所赋予的名称。例如，首都华盛顿南边的威廉王子县有一条溪流，原住民把它注入波托马克河的河口地区叫做“匡蒂科（Quantico）”，在他们使用的阿尔刚琴（Algonquian）语里面，意思是“跳舞的地方”。后来就把那条小溪叫做“匡蒂科溪（Quantico Creek）”，离它不远有一个小镇，名称几经变更，最后也定为“匡蒂科”。

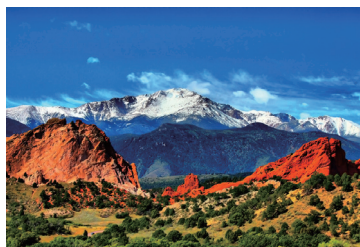
匡蒂科镇不大，人口不到 500，但是它的名气可不小。那里有美国海军陆战队军事学院和训练基地。其中海军陆战队博物馆的标志是一座巨大的雕塑，表现的是二战后期美军攻占硫磺岛，海军陆战队员在岛上的制高点竖起美国国旗的情景。此外，美国广播公司 2015 年开播的谍战片，也以 Quantico 为名。

在科罗拉多州的洛基山地区，有一座著名的山峰——派克峰（Pikes Peak），是该州众多海拔超过 14000 英尺（4267.2 米）的所谓“万四峰”之一。那里最早的原住民是尤特（Ute）印第安人，他们称派克峰为 Tava，意思是太阳。后来的阿拉帕霍（Arapaho）族人把它叫做 Heey-otoyoo，意思是长岭（Long Maintain）。再往后，西班牙探险家称其为“领路人”（El Capitán）。1806 年，美国探险家派克（Zebulon Pike）把这座他未能登顶的山峰叫做“最高峰”（Highest Peak）。1820 年，刚刚大学毕业的植物学家埃德温·詹姆斯（Edwin James）登上了顶峰，有人就把它叫做“詹姆斯峰”。但是詹姆斯本人在他的笔记中，把这座山峰叫做“派克的最高峰”（Pike's highest peak），所以最终美国地理名称委员会把它定名为“派克峰”（Pike's Peak）。

约塞米蒂国家公园的许多湖泊山峰的名字也都有它们的来历。例如“波莉穹顶湖”（Polly Dome Lakes），其名称就来自俯瞰那几个高山湖的圆形穹顶山“波莉穹顶”。波莉是福赛斯上校（W.W. Forsyth）的女儿，福赛斯曾经在 1909-1912 年间担任约塞米蒂国家公园的代理主管。后来福赛斯的挚友、曾经担任公园地志学家的罗伯特·马歇尔，就把福赛斯和他的四个女儿、两个女婿的名字都用在了公园的地名上，并且得到了美国地理名称委员会的认可。



匡蒂科溪（Quantico Creek）



派克峰（Pike's Peak）



波莉穹顶湖（Polly Dome Lakes）

Our National Parks 《我们的国家公园》



简介

本期推荐的图书是《我们的国家公园》，它不仅吸引着欧美几代文学爱好者，对今天（21世纪）的中国读者来说，也是一部至高无上的旅行与心灵指南。

这本书最早问世于1901年，在此之前，它的10篇美文就已先行见诸于《太平洋月报》。约翰·缪尔希望他的描绘可以吸引人们到公园来，游览和欣赏。如果足够多的人追随缪尔而来，他们必然会像缪尔一样地热爱自然美景，公园便可得以保护。《我们的国家公园》有回想，有哲学，更多的是迷人的描述。

让我们与约翰·缪尔一起聆听瀑布、小鸟和微风的歌唱，读懂岩石，学习洪水、风暴和雪崩的语言，与冰川和野外的公园熟识，尽可能地去靠近世界的心灵。

作者

约翰·缪尔（John Muir，1838年4月21日-1914年12月24日），是世界早期环保运动的领袖、国家公园之父。他是西奥多·罗斯福总统一生的朋友，也是与《瓦尔登湖》作者梭罗、思想家爱默生齐名的文学大师。

他的大自然探险文字，包括随笔、专著，特别是关于加利福尼亚的内华达山脉，广为流传。缪尔帮助保护了约塞米蒂山谷（the Yosemite Valley）等荒原，并创建了美国最重要的环保组织塞拉俱乐部（the Sierra Club）。他对待自然的价值观，帮助人们善待自然。

与爱默生和哲学家亨利·乔治的会面，让缪尔形成了通过建立“国家公园”的形式，保护自然环境的构想。他开始着手将约塞米蒂辟为“国家公园”的计划。缪尔通过措辞有力的文章，对包括西奥多·罗斯福总统在内的政治家产生了巨大的影响。

书评

任何怀疑写作之威力的人，只要想想约翰·缪尔所取得的成就，就会深信不疑了。
——《美国读本》

以其对美国风景丰富但又时而文彩四射的描述，对植物、树木和岩石博学的编目，对自洪荒时代以来沧海桑田的直觉的再创造式的地理叙事，对《圣经》以及他所喜爱的作家——爱默生和梭罗的多次征引，缪尔吸引了现代读者的注意力。

——《环境主义者书架》

摘读

“走进大山就是走进家园，大自然是一种必需品，山林公园与山林保护区的作用不仅仅是作为木材与灌溉河流的源泉，它还是生命的源泉。”

“当人们从过度工业化的罪行和追求奢华的可怕的冷漠所造成的愚蠢恶果中猛醒的时候，他们用尽浑身解数，试图将自己所进行的小小不言的一切融入大自然中，并为大自然添色增辉，摆脱锈迹与疾病。”

“通过远足旅行，人们在终日不息的山间风暴里洗清了自己的罪孽，荡涤着由恶魔编织的欲望网。”

保护地社区管理

社区（community）这一概念最早是由德国社会学家 Tennies 在 1887 年提出的，意指有共同地域基础、共同利益和归属感的社会群体。

在我国，很多保护地都建立在原住民的土地上，保护地与原住民社区的共融共建是关键问题。然而，由于保护地建设与社区传统生产生计、社区发展存在一定的诉求差异，社区管理存在一些困境，例如，社区村民自发开展的旅游经营活动往往无序混乱，甚至出现过度追求经济收益而轻视生态环境保护的现象，而以生态保护为第一要义的保护地管理制度又会约束社区村民的旅游经营活动，使后者的经济收益下降，进而引发社区民众的不满。因此，如何在合理资源利用的基础上协调社区发展与保护地建设的关系？如何开展社区管理，实现保护地与社区的共融共建？这是当前保护地建设所面临的重要课题。

国外社区管理案例

新西兰

新西兰是先有国家公园、后有旅游社区。国家公园的建立和发展最重要的意义体现在它为带动周边的社区经济所做的贡献上，许多早先为移民们开发矿产等自然资源而设立的临时居住点，由于国家公园的建立而逐渐发展成为富饶又别具特色的旅游小镇，这些小镇也早已停止了各种破坏自然资源的行为，转而开展旅游及相关的各种产业，从而走上了可持续发展的道路。



在国家公园管理局规划、保护和委托经营等环节上，社区居民均参与进来，全程进行监督。在具体的管理决策上，起决定作用的往往不一定是政府，而是当地社区居民的意愿。汤加里罗国家公园前园长曾讲过一个有趣的故事：新西兰人民特别喜欢山地自行车项目，当时保护部的部长希望将这一项目引入环境优美的国家公园内，但由社区公众组成的保护委员会反对这一做法，最终这一项目没有按照部长的意愿得以实现。每一个国家公园的建设项目和管理都要反映社区的共同愿望，每一个重要的管理环节，如规划、保护和委托经营都要进行公示，充分尊重社区居民对自己利益、环境和文化的关注，提高当地人对国家公园管理部门所开展的各个项目的支持率，从而为区域性的可持续发展奠定基础。

新西兰国家公园管理局大力推动社区参与并不是仅仅关注旅游所带来的经济利益。为实现国家公园及相关社区在经济、社区、环境上的统一协调发展，管理局特别重视社区参与范围的整体性与广泛性。在汤加里罗国家公园，其旅游开发的主题是一个覆盖整

专题研究

个地区所有社区的区域性概念，各种基础服务设施如酒店的布局、交通系统如公路、自行车道及人行栈道的设置，在突出特色、整体布局的原则下，通过与相关社区多形式、多渠道的沟通，与社区居民一起，充分研究与分析所涉及社区在各自特色产业的发展、文化及环境保护的优势与劣势，从而开展各种项目并进行有限度的建设。国家公园通过与其他相关部门、广大社区紧密合作，已逐步实现了社区的有效组合，并开始发挥这种组合的规模效益。

新西兰自称是三元文化，其主体是欧洲移民、毛利人和亚裔移民。新西兰旅游业发展伊始，政府就将该国的旅游资源及特色定位于自然遗产和毛利文化。2004年，新西兰国家旅游部在其报告中再次重申了毛利文化对于提高该国旅游产品的价值及其国际市场竞争能力所具有的重要地位。在新西兰，大多数国家公园集自然遗产与毛利文化于一体。管理部门关注环境保护的同时，对推动毛利文化的保存、继承与发扬更是不遗余力。这些国家公园无论从形象定位还是到产品设计，乃至公园的历史、价值构建等都力图突出毛利文化的因素。这些做法，获得了当地毛利人社区的大力支持，重要的是，这种对传统文化的尊重和重构是减少市场经济对社区所带来负面影响的最好途径。

英国

共管型保护区是国家公园社区治理和社区自主参与的主要模式，其被定义为由政府指定的保护区，政府机构和其他利益主体尤其是原住民共享决策权、管理责任与义务……区域文化和原住民的生计是这种管理体制存在的基础。社区是国家公园建设和发展的关键力量。在欧洲，尤其是在英国，保护区管理通常是由政府机构与保护区土地所有者、社区及其他利益相关者通过协议方式进行协作管理。



英国15个国家公园不是“无人区”，每个公园内都有不少居民在生活和工作。2010年成立的南唐斯丘陵国家公园总面积为1624平方公里，园内居民多达12万人；面积最大的凯恩戈姆国家公园内也有居民17万人。国家公园的美丽景观本来就是长期以来人类与自然相互作用的结果，所以管理局与社区合作、或通过社区开展工作，对于保持和加强国家公园的自然与文化品质至关重要。因为社区居民不仅拥有保护生态的宝贵地方知识，而且被授权后能够在保护生态中发挥积极作用。每个国家公园管理局除了制定保护规划外，还专门与社区协商制定经济战略，明确调整产业结构、加强教育培训、吸引外来投资和加大基础设施建设的措施。

湖区国家公园管理局是管理湖区的国家行政机关，除此之外，这里还有Allerdale自治市议会、Copeland自治市议会、Cumbria郡议会、Eden区议会和South Lakeland区议会等自治行政机构。湖区的管理工作由国家公园管理机构、自治行政机构与当地居民在不断沟通中开展。

虽然大量的协商工作会降低某些事务的处理效率，但总体来讲，行政规划机构在发展当地清洁能源（风力发电、水力发电）等绿色产业，提高居民收入方面不断作出努力；

又因为民众的参与管理与经营，使居民在保持自己正常的生活之外，又能为湖区的商业服务、环境保护贡献力量。这种共同发挥作用的管理模式使得湖区旅游产业得以健康发展，也为当地居民提供了良好的生活环境。

此外，英国国家公园的发展追求四位一体。英国是在高度工业化的基础上建设国家公园，与美国在类似于“一张白纸”的荒野上建设历程完全不同。英国在完成了工业化进程后，原生态的景观所剩无几，大量的土地都有人工化的痕迹，人造景观比比皆是。国家公园建设不可能采取把原住民迁出的办法，也不能阻止其他地区的人来观光旅游。因此，国家公园在管理中既注重保护生态环境，也把国家公园建设成为一个人们居住和工作的地方，同时还在环境容量允许的情况下积极发展旅游业等产业。保护、生活、工作、游憩四位一体成为国家公园管理的重要追求。

英国的经验证明，社区居民本身就是国家公园景观的重要组成部分，而且社区居民越早参与公园规划管理过程，就越能从中获得更多利益；社区居民参与的管理活动越广泛，管理局与社区居民、保护与发展的矛盾就越小。合作伙伴关系的本质不在于使用权的归属，而在于决策权的参与。

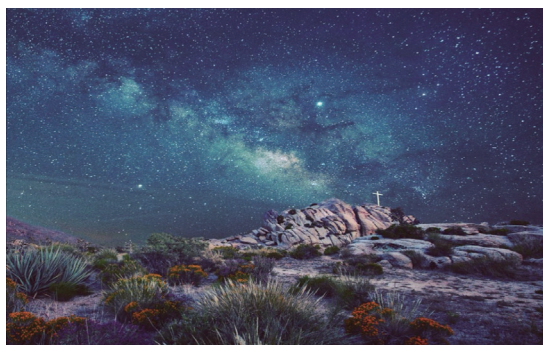
保护地社区冲突治理：借鉴与启示

社区冲突治理在保护地建设体系中涉及土地保障制度、社区参与制度和特许经营制度等层面，目的在于理顺保护地与社区的关系，在针对社区的土地政策、利益分配和补偿机制上关注社区诉求，赢得社区情感信任，这是保护地与社区可持续和谐发展的必由之路。

（一）土地权属保障制度

土地权属的保障制度主要包括土地的所有权和使用权两个方面。“保障”二字又点明了这一政策对社区居民的倾向性。

美国国家公园土地权属有3种形式：联邦土地，以莫哈韦国家保护区为代表；国家公园/私人土地信托合作，以普拉列高禾草原国家保护区为代表；私有土地，以密西西比国家公园为代表。这种国家公园混合式的土地权属结构可作为我国平衡国家公园保护土地和社区居民利用土地的借鉴。加拿大在社区土地利用形式上更加多样化，可以允许居民出租、转让或特许使用，但是一切必须以保护生态完整性为前提。可借鉴美国和加拿大国家公园土地的“混合”权属处置模式，灵活界定我国目前试点的国家公园的土地权属。目前，我国保护地集体土地权属处置有3种模式：集体土地所有权和使用权收归国家所有、集体土地使用权流转、集体土地权属关系不变。但是，在权属处置过程中要避免两种情形：一是强征、“以租代征”和补偿不到位的情形；二是强制流转、不合法征用、流转定价偏低或流转用途不加管制的情形。在发展中国家，保护地管理应鼓励赋予社区居民更多的权利和参与机会，以助力土地权



属改革。

目前,我国的国家公园体制试点工作已经展开,这些国家公园的土地所有权大多不属于政府,内部有大量原住民。目前,我国土地类型主要为国有和集体所有两种类型。每种类型土地的权属所包含的所有权和使用权可以“两权”分离。在国家公园试点实践中,可将土地权属分为4种类型:土地所有权和使用权均为国有(类型I);土地所有权为国有,使用权可划给集体/社区居民(类型II);土地所有权和使用权均为集体/社区居民所有(类型III);土地所有权为集体/社区居民所有,但使用权划给国家(类型IV)。

这4种类型不仅利用土地所有权和土地使用权的分离将国家公园内的土地权属进行划分,而且依据生态保护强度和人类活动强度明确该地块的利用属性。类型I的生态保护强度极大,人类活动强度极小;类型II的生态保护强度较大,人类活动强度较小;类型III的生态保护强度较小,人类活动强度较大;类型IV的生态保护强度极小,人类活动强度极大。根据云南省颁布的《国家公园总体规划技术规程》(DB53T300-2009),国家公园可划分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区、传统利用区。对于生态价值高的地块,生态保护强度大,人类活动要加以限制甚至零容忍,该地块所有权必须划归国有(公园),如严格保护区(类型I)、生态保育区(类型II);对于生态价值小的地块,生态保护强度小,人类活动强度大,如传统利用区(类型III)、游憩展示区(类型IV)。考虑到功能分区空间的不连续性,甚至可以对国家公园土地实行多尺度网格管理,“一格一型”,精细管理,这样就限定了国家公园在任意尺度下对不同功能分区的土地利用方式和强度,社区居民少数搬迁(严格保护区的居民需要外迁)或不搬迁,留给社区居民传承文化和经济发展的更多弹性空间,对社区居民只需要进行满足保护需要的权利限制即可。

此外,土地权属类型I和类型II可能会涉及土地所有权变更为国有,变更方式为土地征收,而土地权属类型IV可能会涉及土地使用权的变更,有多种变更方式,如土地征用、土地流转、国家租赁等。总之,使用农民集体土地,应当在符合法律法规的前提下,将生态保护与农民意愿有机地结合起来,特别要注重征收和征用的补偿问题,避免社区冲突。

(二) 社区参与制度

社区是保护地的重要保护力量之一。科学处理自然资源保护和社区发展关系是世界生物多样性保护的难点,社区参与是解决这一难题的钥匙。因此,社区参与成为实现保护地环境保护和社区发展相融相依的唯一途径。社区参与程度越高,社区管理中矛盾冲突越少。

我国自然保护地目前主要有“封闭式”管理和“抢救式”管理两种形式,基本排斥社区参与,表现为居民被强行外迁,保护地成为管理“孤岛”,或者先保护后建设,禁止使用自然资源。“封闭式”和“抢救式”保护思路没有充分重视社区的发声渠道,排除社区利益,致使社区资源利用受限、居民传统的生产生活方式改变,而相应补偿却不能到位,成为激发社区冲突的诱因。这类从发达国家借鉴的管理方式在中国很可能“水土不服”。原因有3个:(1)西方保护地内的社区居民数量相对较少,而国内保护地范围内的社区居民数量较多,不适宜全部外迁。不论是收购土地、生态补偿还是与社区签订保护协议,都要有大量充足的资金为后盾。若无力安置或安置不当会给保护地带来生态压力和冲突隐患。(2)西方发达国家经济发展水平较高,对自然资源的依赖性较弱。而我国大部分保护地所在区域的经济较为落后,社区居民对自然资源的依赖性较强,不

适宜完全禁止对自然资源的使用。(3)西方发达国家经过多年实践,民众已经付出了较高的代价,生态意识较强,而我国环境保护的路毕竟走得不长,民众生态意识亟待提升,对保护地的内涵理解不够。

九寨沟风景名胜区的社区管理模式是目前国内较有特色的,其管理模式主要包括:(1)建立行政管理和居民自治相结合的社区管理机制;(2)建立多种渠道鼓励与吸纳社区居民参与旅游从业和管理;(3)通过股份制经营,建立“公平”优先的利益分配机制。而这一模式的创新主要体现在社区居民管理工作专门化和社区参与趋向于实质性参与两个方面。

社区参与制度在国外保护地管理方式中被广泛运用。越南广平省丰芽—格邦国家公园从2010年开始采用共存管理模式,强调社区在管理体系中的重要性,对其他东南亚国家有借鉴推广意义。目前,这一模式在我国的自然保护地中实践较多,如云南纳版河流域国家级自然保护区。菲律宾伊格里特—巴科国家公园也是社区参与管理的典范,从法律保障、政策制定、日常管理等方面巩固社区居民的地位。社区参与制度成功的关键在于信息沟通和情感信任,美国国家公园在信息公开方面非常透明化,国家公园管理局甚至为规划编制者建立了一套明晰、精准、具体的公众参与机制。有学者借鉴加拿大国家公园社区管理经验,提出了基于管治理论的中央垂直管理型国家公园公园咨询委员会(park advisory committee, PAC)模式,公园咨询委员会(PAC)由纯环境保护组织、土著居民社区、资源使用者群体、商户组织、地方政府纳税人代表、私有土地拥有者组成。这种非政府组织共管国家公园的模式能够实现管治的核心理念——相关利益单位的互动和达成共识,为社区居民提供了发声渠道。

我国社区参与制度应及时建立,其目的是公平分配社区利益、畅通社区发声渠道、激发社区环境保护意愿和行为,以此达到预防社区管理冲突的目的。首先,保护地管理体制设计中必须给予社区应有的重要地位。PAC模式和社区共管模式各有其利弊,虽然社区共管模式更强调社区在保护地管理中的地位,但PAC模式更重视包括社区在内的所有非政府组织的利益相关者的发声渠道,更利于未来保护地的和谐发展。其次,重视社区居民参与生态旅游能力的建设,提升社区参与程度。按照“教育学习—观念改变—行动实践”这一思路,社区参与能力建设分为旅游知识建设、参与意识建设、参与技能建设。第三,保护地社区参与立法,借鉴美国国家公园管理局的做法,在保护地规划和管理中必须引入社区参与机制,写入我国未来可能建立的《自然保护地法》中。第四,建立社区参与程度评估指标体系,将其作为促进社区参与建设的手段和指导工具。目前加拿大已经形成了系统的社区参与评价指标,包括在社区参与需求和目标方面投入、效果和效率等3个方面。

(三) 社区特许经营制度

特许经营包括商业特许经营和政府特许经营。在美国国家公园管理体系中,特许经营者是商业服务设施的经营主体,受到地方和中央国家公园管理机构的业态监管,需要缴纳一定的费用来维持特许经营。国家公园属于公共产品,其特许经营制度必须强调公益性和社会服务最优化的制度原则。特许人为政府,被特许人可以是私营企业等非国有性质企业或个人。对经营内容、范围、时间等要有明确规定。任何发生在保护属地内的商业活动必须经过国家公园管理局的正式授权,称之为特许权。特许权是由法律约束力合同协议授权,其形式有租赁、许可、地役权或其他。特许权确保在国家公园内的任何

专题研究

活动都不能与公园管理局保护和保育的核心目标相违背。

目前我国一些保护地的“特许经营”具有整体性、垄断性和信息不公开等制度问题，其后果是地方政府支付了高额的社会成本，而企业获得了高额的回报，社区利益却得不到应有补偿。在我国贵州马岭河景区就出现了景区经营权转让失败的案例。转让企业由于相关法律法规缺失、转让过程不透明、制度安排不合理、国有资产流失及缺乏居民参与机制等问题而在一年后被迫退出，但合同签署的转让时间却为 50 年。可见，缺少了社区参与的特许经营将不利于保护地的可持续发展。

特许经营不论是在许可还是资金回馈上都应适当向社区居民倾斜，以保证失地农民生计方式转型成功，这也是缓和社区矛盾、预防社区冲突的有效方式之一。如肯尼亚法律规定：所有的旅游企业都需有部分股权为肯尼亚人所持有，因此肯尼亚旅游发展协会的另一种重要角色就是扮演外国投资者和本国商人之间的中介和联系人，并已发挥了相当重要的作用。需要注意的是，特许经营强调经营权部分转让，且转让期限不宜过长。

结语

虽然行政与法律等强制手段是推动保护地建设与管理的重要保证，但在利益主体多元的今天，一定还要学会用民主协商甚至讨价还价的方式，实现政府、社会与市场三种力量的有机整合。特别是对于保护地内的社区居民，要从“排除式”转变为“涵盖式”管理策略，改变以前人与保护区相分离的管理方式，提高社区居民的参与水平，完善社区居民参与机制，积极构建管理机构与社区的合作伙伴关系。

（部分内容摘自于：杨桂华，牛红卫，蒙睿，马建忠．（2007）．新西兰国家公园绿色管理经验及对云南的启迪；马洪波．（2017）．英国国家公园的建设与管理及其启示；高燕，邓毅，张浩，王建英，梁滨．（2017）．境外国家公园社区管理冲突表现、溯源及启示．）

责任编辑：陈晨、张宇、李简西

版面设计：李简西

联系我们：中国风景名胜区协会 编译中心

地 址：北京市海淀区三里河路 7 号新疆大厦 B 座 11 层，邮编（100044）

电 话：010-88315308

传 真：010-88315355

邮 箱：china_fjms@163.net

官方网址：www.china-npa.org