

# 国家公园的兴起与全球传播和发展\*

## Emergence of National Parks and Their Global Spread and Development

叶昌东\* 黄安达 刘冬妮

YE Chang-dong\*, HUANG An-da, LIU Dong-ni

**摘要:** 国家公园在全球持续传播和发展,并形成各具特色的国家公园体系,对我国以国家公园为主体的自然保护地体系建设有积极的参考意义。梳理国家公园的兴起、传播与发展历程,认为可分3个阶段:1)19世纪70年代至19世纪末的英联邦国家间传播阶段;2)20世纪初至40年代末的欧洲发达国家的普及与向亚非拉殖民地国家传播阶段;3)20世纪50年代至今的全球化传播阶段。在分析加拿大班夫国家公园、南非克鲁格国家公园和苏格兰凯恩戈姆斯国家公园3个不同阶段代表性案例的基础上,为我国国家公园的建设提出建议:严控建设活动、制定负面清单、加强社区参与、适度商业开发。

**关键词:** 国家公园;起源;全球传播;发展历程

**中图分类号:** TU986

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-2641(2020)04-0015-05

**收稿日期:** 2020-07-06

**修回日期:** 2020-07-28

**Abstract:** Since their birth, national parks have continuously spread and developed in the world, and have formed different national park systems with their own characteristics, which have a positive reference for the construction of Chinese protected area system based on national parks. By sorting out the emergence of national parks and their spread and development around the world, it is concluded that the development of national parks can be divided into three stages: the stage of spread among the British Commonwealth countries from the 1870s to the end of the 19th century, the stage of popularization in European developed countries and spread to the colonial countries of Asia, Africa and Latin America from the early 20th to the late 1940s, the stage of globalizing spread since the 1950s. Based on the analysis of three representative cases in different stages of Banff National Park in Canada, Kruger National Park in South Africa and Cairngorms National Park in Scotland, this paper puts forward suggestions for the construction of national parks in China: controlling construction activities strictly, compiling negative list, strengthening community participation and developing business moderately.

**Key words:** National park; Origin; Global spread; Development history

国家公园是世界上最重要的自然保护地类型,其建立的目标主要是保护大面积的自然生态系统。美国是国家公园运动的先驱者,建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园,此后国家公园因其广受国际社会认可的理念和模式,被许多国家和地区纷纷效仿,在全球迅速传播和发展。2013年,党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制。2017年,十九大报告明确提出要建立以国家公园为主体的自然

保护地体系。2019年6月我国提出形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统,其中国家公园等级最高,处于核心地位<sup>[1]</sup>。这意味着国家公园的建设对我国自然生态保护具有重要意义。本文在综合国家公园相关研究资料的基础上,对国家公园的兴起、传播和发展历程进行梳理和总结,并对3个不同阶段的国家公园案例进行分析,以期为我国国家公园的建设提供一定

的参考,从而更好地保护我国的自然生态系统。

## 1 国家公园的兴起

### 1.1 概念的提出

国家公园的概念最早由美国艺术家乔治·卡特林(George Catlin)提出<sup>[2]</sup>。1832年,他目睹了南达科他州印第安文明和自然荒野因西部大开发遭受的巨大破坏,深感忧虑和惋惜,于是建议:“政府采取一

\* 基金项目:国家自然科学基金(41871156, 41701190), 2019年度华南农业大学教改项目“参与式规划设计教学——基于广州、澳门城市更新的实践”(编号60)

些保护政策,建立国家公园,保持大自然所具有的野性和原始性”<sup>[3]</sup>。

在全球发展和实践的最初一段时间内,各国对国家公园的定义和内涵等方面的认识和理解不尽相同,不利于国家公园的发展<sup>[4]</sup>。因此1994年世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature,简称IUCN)将“国家公园”解释为大面积的自然或接近自然的系统,该系统的重要目标是保护大尺度的生态过程,以及相关物种和生态系统特征<sup>[5]</sup>。IUCN对国家公园的定义和内涵进行规范化,并且鼓励各国根据自身条件及需求,发展独具特色的国家公园体系和模式。

## 1.2 国家公园的建立

国家公园概念的首次尝试实践是美国优胜美地州立公园的建立。1864年,在加州参议员约翰·康纳斯(John Conness)和园林设计师奥姆斯特德(Frederick Law Olmsted)的推动下,美国将优胜美地山谷(Yosemite Valley)和马里波萨巨型红杉林(the Mariposa Big Tree Grove)设立为优胜美地州立公园<sup>[6]</sup>。这是美国首次为保护自然景观而设立的保护地,供公众休闲、娱乐和游憩,因此优胜美地州立公园也被认为是国家公园的雏形。而1872年美国黄石国家公园的建立,才是真正意义上将国家公园的概念付诸实践。黄石地区位于怀俄明州,1871年一支由美国国会支持的考察队对该地区进行了详尽的调研考察,发现了大量壮丽的自然景观,对公园的建立起了巨大的作用。1872年,在社会各界人士的推动下,美国总统格兰特(Ulysses Simpson Grant)签署了建立黄石国家公园的相关法案,宣告了世界上第一个国家公园诞生<sup>[6]</sup>。受黄石国家公园的影响,美国和其他国家相继建立起多个国家公园,因此黄石国家公园的建立不仅是美国国家公园体系发展的开端,也是世界国家公园运动兴起的标志。

## 2 国家公园在全球的传播和发展

自1872年美国建立世界上第一个国家公园后,国家公园理念很快便得到了其他国家和地区的认可,在全球迅速传播和发展。该过程可分为3个阶段:19世纪70年代至19世纪末为英联邦国家间传播阶段,仅有加拿大、澳大利亚等几个国家建立国家公园;20世纪初至20世纪40年代末为欧美发达国家的普及与向亚非拉殖民地国家传播阶段,首先在欧洲传播,随后在非洲、亚洲、南美洲以及独联体等国家发展;从20世纪50年代开始为全球化传播阶段,国家公园在全世界迅速发展,目前全球约有75%以上的国家公园及类似的保护地是在这个阶段建立的,这时期非洲大陆的国家公园数量增长最快<sup>[7]</sup>。在传播和发展过程中,各国的国家公园都有着独特的发展轨迹,不同国家因为历史背景、经济基础和特色资源等因素的差异,在保护措施、运营管理和公众参与等方面多有创新,从而形成不同的国家公园体系和发展模式<sup>[8]</sup>。

### 2.1 英联邦国家间传播阶段

19世纪70年代至19世纪末,国家公园以美国为中心传播发展到澳大利亚、加拿大、新西兰等英联邦国家。这些国家和美国同属于移民型国家,国土面积大且人口稀少,有着相同的文化价值观和语言体系<sup>[9]</sup>,并且认同美国将自然景观视为新国家象征的“风景民族主义”观点,因此纷纷效仿黄石国家公园的模式,建立各自的国家公园。1879年澳大利亚建立皇家国家公园,随后加拿大和新西兰也分别建立了班夫国家公园和汤加丽罗国家公园<sup>[10]</sup>。这时期的国家公园主要效仿美国黄石国家公园的荒野地形象,国家公园的风貌大多为传统山岳景观,而且大多选择性地保护自然景观,忽略对动植物系统性的保护,也未充分考虑到国家公园的建立对原住民的影响<sup>[9]</sup>。

加拿大在历史文化、地理风貌等方面与美国相似,因此最早受到美国国家公园运动的影响,在19世纪80年代末便开始了国家公园的建设。建于1885年的班夫国家公园(Banff National Park)是加拿大第一个国家公园<sup>[11]</sup>,是由加拿大太平洋铁路推动建设的,最初是为了开发当地的温泉及其他资源,通过旅游业带动经济发展<sup>[12]</sup>。班夫国家公园拥有美丽的生态景观,同时也是多种野生动植物的栖息地,吸引了大量游客。1950—1995年,班夫国家公园的游客数量平均每年以5.46%的增长率上升,年接待游客数量在500万人以上<sup>[13]</sup>。过度的旅游设施开发以及铁路、公路等基础设施在公园内无限制的穿越,使得班夫国家公园的生态系统遭到巨大的破坏<sup>[11]</sup>。

为拯救班夫国家公园被破坏的自然生态系统,1994年加拿大遗产部开展了班夫-鲍河谷地研究项目<sup>[13]</sup>,旨在明确国家公园的责任和作用,并针对存在的问题找出解决办法。根据研究成果,加拿大政府基于可持续发展和适度利用等原则采取了一系列措施:1)限制城镇发展。国家公园管理局严格控制着班夫小镇居民数量的增长,使其常住人口维持在1万人之内,同时当地的住房和生产设施都需向国家公园租借,不得进行违法建设。2)合理利用基础设施。一方面通过控制道路的建设和开放来限定游客的分布,实现对区域环境的保护,另一方面通过修建野生动物通道来削弱公路横贯公园的屏障作用。3)编制利用负面清单。通过调查明确班夫国家公园内各区域的保护需求和游客的风险来源,再对应这两方面列出详细的利用负面清单,使国家公园得到更好的保护。4)引导特许经营商转型发展。通过减少基础设施的建设来限制特许经营商的外延式扩大,鼓励他们经营的既定范围进行保护来形成独特景观,从而使保护成果转化为实现收入<sup>[14]</sup>。

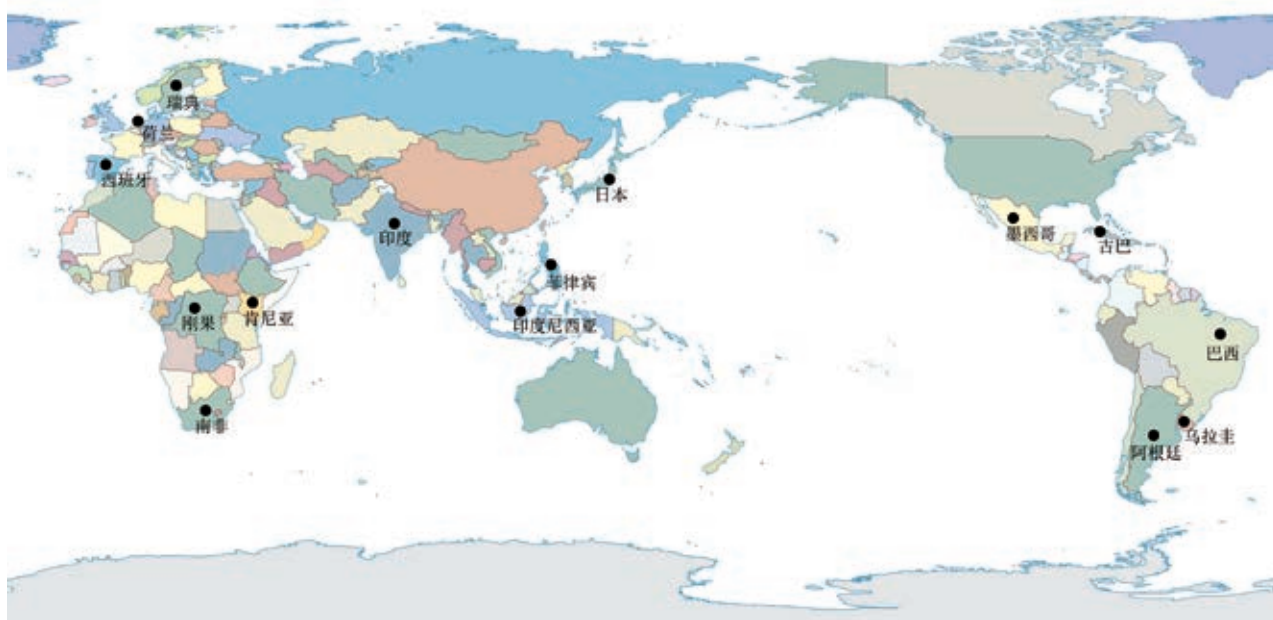


图1 第二阶段建立国家公园的主要国家和地区

## 2.2 欧洲发达国家的普及与向亚非拉殖民地国家传播阶段

20 世纪初至 40 年代末，国家公园理念传播到欧洲，欧洲一些国家开始在本土以及海外的殖民地建立国家公园。瑞典最早在欧洲建立国家公园，随后西班牙、荷兰等国也相继在本土建立国家公园，而法国等国则在其非洲殖民地建立国家公园<sup>[9]</sup>。随后亚洲以及南美洲的独立国家也建立了国家公园（图 1）。这时期各大洲建立国家公园的原因各不相同，西班牙等昔日欧洲强国希望借助国家公园激发民族认同和爱国情感，而瑞典等实力较弱的欧洲国家希望通过国家公园强调领土的主权完整；非洲等国的国家公园则沦为帝国列强的实验场地和宣扬帝国身份的工具，性质多为野生动物保护区<sup>[15]</sup>；亚洲的日本更多把国家公园作为民族直观的象征物；而南美洲主要受到旅游市场的影响，以获利为目的建立国家公园。这时期的国家公园管理模式和保护措施较上一阶段得到进一步完善，保护范围和对象扩张到历史文化遗产和野生动植物等；国家公园围绕国

家和公众利益的建设进一步强化。

19 世纪中后期至 20 世纪初殖民者对非洲大举入侵，殖民者不仅掠夺了非洲的各种资源，也输入了政治意识和价值观念，国家公园的概念就是在这种背景下传播到了非洲<sup>[16]</sup>。20 世纪初，殖民者开始在非洲建立起国家公园，由于非洲野生动物资源丰富，因此大多数非洲国家公园的核心目标是保护野生动物。建于 1926 年的南非克鲁格国家公园（Kruger National Park）是南非第一个国家公园，也是非洲自然环境和野生动物保护管理水平最高的国家公园之一<sup>[17]</sup>。

南非克鲁格国家公园成为非洲国家公园的典范主要得益于以下几点：1) 完善的保护法律体系。南非的《国家公园法令》和《国家环境管理法》等法律法规都有效地打击了国家公园内非法盗猎野生动物的行为，对野生动物的保护起到积极的作用<sup>[18]</sup>。2) 实行严格的旅游管控。一方面是限制游客的数量，每天只允许 5 000 名游客入园参观<sup>[19]</sup>；另一方面是限制游客活动，游客须在

管理人员陪同下进入保护区，并按照规定的线路游览，禁止一切违反自然法则的活动<sup>[18]</sup>。3) 科学理性的保护。对超出承载力的动物进行拍卖，再将拍卖得到的资金投入保护中，形成良性循环<sup>[20]</sup>。4) 跨界保护管理。与莫桑比克和津巴布韦的 2 个国家公园组成国家公园群，促进了国家边界上生物多样性的保护和合作<sup>[19]</sup>。5) 与社区广泛合作。通过向周边居民拍卖自然资源、扶持建立私人保护区等措施实现与社区的共赢<sup>[20]</sup>。

## 2.3 全球化传播阶段

从 20 世纪 50 年代开始，国家公园在全球范围内快速地传播发展。二战之后的最初一段时间，亚非拉美洲大量独立的国家开始在自己的领土上建立国家公园，之后西欧等发达国家的国家公园数量也开始迅速增长<sup>[10]</sup>（图 2）。国家公园的数量能在这段时期迅速发展得益于 20 世纪 60 年代世界自然保护联盟国家公园国际委员会的成立和第一届国家公园大会的召开<sup>[9]</sup>。随后的几十年里，地球环境和能源问题持续恶



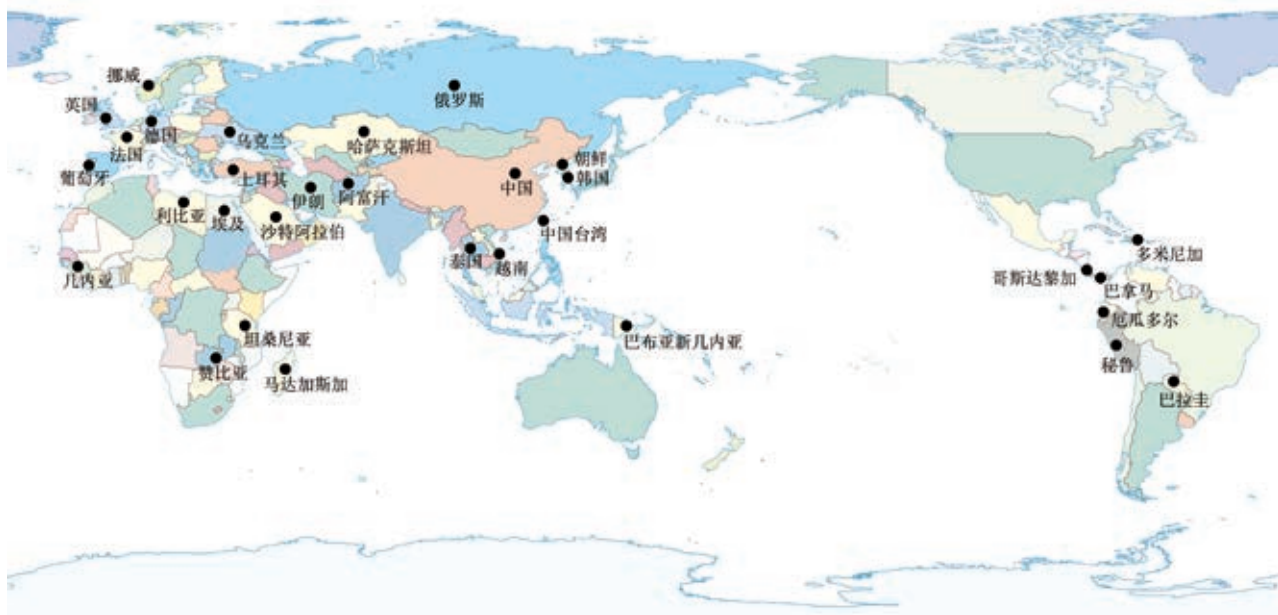


图2 第三阶段建立国家公园的主要国家和地区

化、各国相关法案的健全、国际组织的呼吁以及生态保护等理论的成熟都促进了全球国家公园的迅速传播和发展<sup>[21]</sup>。越来越多的国家开始认识到国家公园不仅对生态环境具有保护作用，对社会发展、经济振兴以及文化传承等方面也具有重要价值<sup>[7]</sup>。这时期国家公园的保护重心开始向生态系统与生态过程倾斜，各国根据自身的背景和条件形成了各具特色的体系和管理模式。

英国由于乡村土地为私人所有等原因，国家公园未能较早地发展，二战后英国新的国土规划为国家公园的建立提供了法律依据。1949年英国通过了《国家公园与乡村进入法》，并在2年后建立了第一批国家公园。英国由于土地权属关系比较复杂，土地所有者通常包括了当地居民或国家信托等多个主体，因此大部分英国国家公园主要通过“合作伙伴”管理模式进行管理<sup>[22]</sup>。

“合作伙伴”管理模式主要是鼓励各方权益主体共同参与保护与管理，强调利益共享和风险共担。2003年建立的苏格兰凯恩戈姆斯国家公园

(Cairngorms National Park) 在“合作伙伴”管理模式上就取得了较好的成效。

凯恩戈姆斯国家公园“合作伙伴”管理模式主要包括了4个方面：

1) 在土地管理方面，公园管理局(Cairngorms National Park Authority, 简称 CNPA) 在编制相关土地利用规划时，合作伙伴组织会对其进行技术支持。此外合作伙伴组织还会参与调查土地违法开发的行为，以及为土地所有人提供管理培训、技能开发等服务。2) 在社区发展方面，合作伙伴组织主导编制了社区发展管理规划，并通过慈善实体决定如何在国家公园进行投资，以促进公园和社区的发展，而 CNPA 则负责引导和战略咨询。3) 在自然保护方面，CNPA 负责编制和审批有关自然保护的规划，起主导作用，而合作伙伴则负责开展具体的保护行动，并监督保护活动的进展。4) 在商业发展方面，合作伙伴组织负责牵头各个机构和企业编制商业经济发展规划，而 CNPA 则负责审批相关规划及审查企业是否符合规划制定的

标准。“合作伙伴”的管理模式不仅对凯恩戈姆斯国家公园的保护与管理产生积极的影响，也促进了社区生活的改善和周边经济的发展<sup>[23]</sup>。

### 3 结语

综上，国家公园在全球的传播和发展经历了英联邦国家间传播阶段、欧洲发达国家的普及与向亚非拉殖民地国家传播阶段、全球化传播阶段。在整个传播和发展历程中，其规律性的演变特点有以下几点：1) 国家公园的分布范围在不断扩大，数量不断增多，增长速度也在加快。2) 各个国家根据自身条件和需求，形成各具特色的国家公园体系和发展模式。3) 随着时代的发展，国家公园保护的内涵和价值在不断扩大，全民公益性也在不断强化。

我国国家公园体制建设起步较晚，2013年首次提出建立国家公园体制，2017年正式颁布《建立国家公园体制总体方案》，宣告我国的国家公园体制建设开始步入正轨。目前我国的国家公园体制试点工作

已基本完成,并且取得了良好成效,但在这过程中仍存在一些问题和弊端,如缺乏完善系统的法律体系、资金机制运行不健全、缺乏公众参与和未充分考虑原住地居民的权益等。上述3个国家公园案例在保护与管理方面取得较好的成效,尽管在土地所有制度、社会文化等方面不同于我国,但对我国的国家公园体制建设具有一定的借鉴意义:1)严控建设活动,国家公园内禁止任何违法建设行为,参照班夫国家公园和凯恩戈姆斯国家公园的经验,对国家公园内旅游设施及基础设施的建设进行限制,同时让社会各组织团体共同参与土地利用的管理与监督。2)制定负面清单,规范游客的行为活动,学习班夫国家公园和克鲁格国家公园的经验,通过制定游客行为负面清单,限制游客在园内的活动行为、活动路线及区域等。3)加强社区参与,寻求与周边社区的沟通及合作,克鲁格国家公园、凯恩戈姆斯国家公园均强调社区参与的重要性,构建社区参与制度能够有效保障社区居民的权益。4)适度商业开发,通过特许经营的方式进行商业活动,班夫国家公园、克鲁格国家公园和凯恩戈姆斯国家公园均根据自身需求引导商业的发展,合理的商业开发可以使地方经济、周边社区和企业受益,有利于实现国家公园的可持续发展。

致谢:感谢陈瑞琳、代丹丹分别对论文资料收集和图片制作,文字修改和校对作出的贡献。

注:本文图片均为作者自绘。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见[EB/OL].(2019-06-26)[2020-05-07].[http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content\\_5403497.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm).
- [2] 杨锐.美国国家公园体系的发展历程及其经验教训[J].中国园林,2001(1): 62-64.
- [3] MACKINTOSH B. The National Parks: Shaping the System[M]. Washington. D.C.: Harpers Ferry Center, 2005.
- [4] 杨锐.土地资源保护——国家公园运动的缘起与发展[J].水土保持研究,2003(3): 145-147, 153.
- [5] 唐芳林.国家公园定义探讨[J].林业建设,2015(5): 19-24.
- [6] 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: 29.
- [7] 吴承照.保护地与国家公园的全球共识——2014IUCN世界公园大会综述[J].中国园林,2015,31(11): 69-72.
- [8] 陈健,张兵.世界国家公园体系对中国国家公园建设的启示[J].商场现代化,2012(30): 180-183.
- [9] 朱里莹,徐姗,兰思仁.国家公园理念的全球扩展与演化[J].中国园林,2016,32(7): 36-40.
- [10] 张海霞,汪宇明.可持续自然旅游发展的国家公园模式及其启示——以优胜美地国家公园和科里国家公园为例[J].经济地理,2010,30(1): 156-161.
- [11] 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.
- [12] 西奥多·宾尼玛,梅拉妮·涅米,李鸿美.“让改变从现在开始”:荒野、资源保护与加拿大班夫国家公园土著民族迁移政策[J].鄱阳湖学刊,2016(5): 109-124, 128.
- [13] DRAPER DIANNE,高启晨.走向可持续山地社区:在加拿大班夫和班夫国家公园保持旅游开发和环境保护平衡[J].AMBIO-人类环境杂志,2000,29(7): 408-415, 459.
- [14] 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,2017,45(20): 60-64.
- [15] 孙飞翔,刘金森,李丽平.国家公园建设的国际经验研究[J].环境与可持续发展,2017,42(4): 142-146.
- [16] 徐青.南非保护区管理体系研究[D].上海:同济大学,2008: 67.
- [17] 赵继敏,王洁.新公共管理背景下国外国家公园管理改革的经验与启示[J].世界林业研究,2014,27(5): 44-49.
- [18] 唐芳林,孙鸿雁,王梦君,等.南非野生动物类型国家公园的保护管理[J].林业建设,2017(1): 1-6.
- [19] 张贺全,吴裕鹏.肯尼亚、南非国家公园和保护地调研情况及启示[J].中国工程咨询,2019(4): 87-91.
- [20] 韩璐,吴红梅,程宝栋,等.南非生物多样性保护措施及启示——以南非克鲁格国家公园为例[J].世界林业研究,2015,28(3): 75-79.
- [21] 贾静.全球背景下不同地域国家公园演进比较分析——以美国、英国、法国、日本为例[J].丽水学院学报,2013,35(6): 74-81.
- [22] 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,2013,29(9): 11-19.
- [23] 张书杰,庄优波.英国国家公园合作伙伴管理模式研究——以苏格兰凯恩戈姆斯国家公园为例[J].风景园林,2019,26(4): 28-32.

#### 作者简介:

(\*通信作者)叶昌东/1983年生/男/广东韶关人/博士/华南农业大学林学与风景园林学院(广州510642)/副教授/研究方向为城市空间结构、城市公共空间、城市更新/E-mail: yechangdong@scau.edu.cn

黄安达/1995年生/男/广东潮州人/华南农业大学林学与风景园林学院(广州510642)/在读硕士研究生/专业方向为风景园林规划与设计

刘冬妮/1994年生/女/广东韶关人/广州市黄埔区人民政府夏港街道办事处(广州510700)/硕士/专业方向为风景园林规划与设计