

中国风景名胜区与美国国家公园比较研究

Comparision between China's Scenic Spots and US National Parks

李景奇 秦小平
(武汉城市建设学院风景园林研究所 武汉 430074)

世界上许多国家政府为了保护本国的自然风景资源(山岳、岩溶、江河、湖泊、海洋、生物、沙漠、冰川、特殊地质地貌等)和人文景观资源(名胜古迹、人类遗址、陵园、园林艺术、社会风情、城乡风貌、现代工程等),使风景资源免遭破坏,让本国人民有机会欣赏到大自然的美景和辉煌的历史古迹,都相继建立了国家公园或风景名胜区。世界上第一个国家公园(National Park)——美国黄石公园建立于1872年。100多年来,全世界已有124个国家建立了2600多个国家公园,其总面积约占地球陆地的2.6%。美国开创了世界国家公园的先河,对世界文明的发展作出了重大的贡献。国家公园在香港地区称为郊野公园,台湾地区称为国家公园,基本上与美国的管理体制相同。我国风景名胜区从性质和功能上来讲类似于美国国家天然公园和国家历史公园,但是由于市场经济的冲击、经济转型时期的困惑以及国家管理体制的某些缺陷和失误,我国风景名胜区在管理体制、风景旅游规划、旅游开发项目、风景名胜资源的保护等诸多方面存在着一定的问题。笔者试图在本文中将美国国家公园和我国风景名胜区做一比较,以便取长补短,使我国风景名胜区事业沿着健康的可持续性方向发展。

一、美国国家公园系统和中国风景名胜区概况

美国的国家公园系统包括国家公园(国家天然公园)、国家历史公园和国家娱乐公园。第一类是国家公园,共51个,是国家自然风景资源保护区。美国国家公园也称国家天然公园,是在自然保护的前提下,在旅游环境容量允许的范围内,有控制地向游人开放,供游人旅游、娱乐以及进行科学研究和科学普及的一所大自然露天博物馆或自然保护区(孙筱祥,国家科委蓝皮书)。第二类是国家历史公园,种类较多。是历史古迹、城市、古建筑、文物的保护区。第三类是国家娱乐公园,是专门为国民提供各种娱乐活动的旅游区。因为国家天然公园环境容量有限,并且国家对其旅游规模严格控制,也不允

许大兴土木和建设豪华旅游设施,因此美国政府为了满足城市居民对大自然野外娱乐旅游生活的需要,又把一些山岳、海滨、湖泊、森林、河川等开辟为国家娱乐公园和风景旅游区,供国民尽情游玩、休闲和度假。

美国国家公园系统目录

类 型	数 量	类 型	数 量
国家公园	51	国家历史公园	36
国家纪念地	76	国家军事公园	9
国家战场	11	国家战场公园	3
国家战场纪念地	1	国家历史古迹	72
国家纪念物	26	国家禁猎区	16
国家海滨区	10	国家公园路	4
国家湖泊	4	国家河流	15
国家首都公园	1	白宫	1
国家娱乐区	18	公园(其它)	11
国家林荫道	1	国家风景路	3
国际历史古迹(与加拿大共管)	1	合计	368

这里特别要说明的是美国土地管理的特殊性,这导致了美国与中国风景名胜区管理的很大差异。美国的土地所有者呈多元化,在全美土地中,62%为私人所有,8%为州政府所有,30%为联邦政府所有。管理土地的部门是:(1)国家公园管理局(3300万公顷);(2)国家土地管理局(11000万公顷);(3)国家森林管理局(6500万公顷);(4)渔业和野生资源管理局(3600万公顷);(5)军队(1000万公顷)。国家公园是一个完整的系统,到1994年底,美国国家公园系统有368个单位,管理的面积占国土面积的3.5%。

我国于1982年开始建立风景名胜区,到目前国务院已经批准建立了三批国家级风景名胜区,共计119个。第四批国家级风景名胜区也即将批准。我国的风景区系指风景名胜资源集中、环境优美、具有一定规模和游览条件,经县级以上人民政府审定命名、划定范围,供人游览、观赏、休息和进行科学文化活动的地域。从这一定义中我们可以看出中国的风景区的建立也是对国家自然

风景资源和人文景观资源的保护和利用。但是由于我国历史悠久,文化源远流长,所以我国的风景区比美国国家公园赋有更多、更深、更辉煌的历史文化内涵。因此我国对于历史文化、名胜古迹的保护就尤为重视,从1982年开始,国务院已经批准建立国家历史文化名城共计99个。其中首批1982年24个,1986年38个,1994年37个。

我国的风景区名录

建立时间 (数量)	风景区名录
1982 (44处)	八达岭、承德避暑山庄外八庙、秦皇岛北戴河、五台山、恒山、鞍山千山、镜泊湖、五大连池、太湖、南京钟山、杭州西湖、富春江—新安江、雁荡山、普陀山、黄山、九华山、天柱山、武夷山、庐山、井冈山、泰山、青岛崂山、鸡公山、洛阳龙门、嵩山、武汉东湖、武当山、衡山、肇庆星湖、桂林漓江、峨眉山、长江三峡、黄龙寺—九寨沟、重庆缙云山、青城山—都江堰、剑门蜀道、黄果树、路南石林、大理、西双版纳、华山、临潼、麦积山、天山天池
1986 (40处)	野三坡、苍岩山、黄河壶口瀑布、鸭绿江、金石滩、兴城海滨、大连海滨—旅顺口、松花湖、“八大部”—净月潭、云台山、蜀岗瘦西湖、天台山、嵊泗列岛、楠溪江、琅琊山、清源山、鼓浪屿—万石山、太姥山、三清山、龙虎山、胶东半岛海滨、大洪山、武陵源、岳阳楼—洞庭湖、西樵山、丹霞山、桂平西山、花山、贡嘎山、金佛山、蜀南竹海、织金洞、舞阳河、红枫湖、龙宫、三江并流、昆明滇池、丽江玉龙雪山、雅砻河、西夏王陵
1994 (35处)	盘山、嶂石、北武当山、五老峰、凤凰山、本溪水洞、莫干山、雪窦山、双龙、仙都、齐云山、桃源洞—鳞隐石林、金湖、鸳鸯溪、海坛、冠豸山、王屋山—云台山、隆中、九宫山、韶山、三亚热带海滨、西岭雪山、四面山、四姑娘山、荔波樟江、赤水、马岭河峡谷、腾冲地热火山、瑞丽江—大盈江、九乡、建水、鸡公山、崆峒山、鸣沙山、青海湖

另外,我国还由国家文物局批准建立了众多国家级、省级、市级文物保护单位。这充分说明了我国的历史文化遗产的无比丰富和国家对文物保护的高度重视。

二、中国和美国风景区比较的基础

1. 虽然世界各国或地区的社会制度、经济基础、历史发展、文化背景、人口素质不同,风景名胜事业的发展也不平衡,对风景名胜区的概念和命名各不相同,但是其所研究和保护利用的客观对象就其性质来说基本上是相似或相同的,都是保护本国或本地区的自然风景资源和人文景观资源。这在世界许多国家和地区都是以国家公园的形式体现,而我国则是以风景区来命名。

2. 美国建立了国家公园系统来管理国家的自然风景资源和人文景观资源;我国也建立了国家风景名胜区系统来管理国家风景名胜资源。美国的第一个国家公园建立于1872年,而我国的第一批风景名胜区建立于1982年,相差100多年。美国在国家公园的管理体制和管理方法等方面有着十分科学务实的机构和详细的管理细则。

3. 美国建立了国家、州或地方政府、私人等管理方式和管理体制;而我国则是建立了国家级、省级、市(县)级风景名胜区管理的等级体系。

4. 美国国家公园系统由国家公园管理局直接领导,我国则由建设部城建司风景名胜区管理处具体负责。

三、中美风景名胜区的建立标准

1. 在美国建立一个新的国家公园必须满足“全国性意义”、“适宜性”和“可行性”的标准。国家公园系统只是广泛的重要地点保护系统的一小部分。被评定为国家公园只是多种选择的一种,国家公园管理局还通过实施一系列计划来帮助国家公园系统以外的其它保护区。

(1)全国性:申请地区如全部符合以下4个标准,则被认为具有全国意义。

A:它是一个特殊类型资源的著名范例。

B:它在国家的自然和文化遗产方面具有很高的价值和特性。

C:它能为休闲、娱乐或科学研究提供机会。

D:它最大程度地保留了真实的、完整的、未被破坏的资源类型。

(2)适宜性:指一个区域必须能代表一个自然或者文化主题,或一种娱乐资源,而这些在现在的国家公园系统中代表性不足,或没有被其它土地经营实体充分保护起来用于公众娱乐。

(3)可行性:指作为一个新建的国家公园、一个地区的自然系统或历史遗迹,一定要有足够的规模和相宜的结构,以确保资源的长期保护和供公众使用。重要的可行性因素包括土地拥有权、购买土地费、交通、资源遭受的威胁、需要多少职员以及开发要求。

在全国性意义几个条件下面还有具体的自然景观和人文景观资源的评估范例若干个。

2. 我国的风景区评定条件比较笼统和概念化,在具体执行时模糊度和难度较大。《风景名胜区管理暂行条例实施办法·1987》对各级风景名胜区的评定条件作了简要的说明:

(1)国家级重点风景名胜区:具有重要的观赏、文化或科学价值,景观独特,国内外著名,规模较大。

(2)省级风景名胜区:具有较重要的观赏、文化或科学价值,景观有地方代表性,有一定规模和设施条件,在省内外有影响。

(3)市(县)级风景名胜区:具有一定观赏、文化或科学价值,环境优美,规模较小,设施简单,以接待本地区游人为主。

四、中美风景名胜区的管理机构

美国于1916年成立了国家公园管理局“The National Park Service”,揭开了美国国家公园发展的新篇章。国家公园系统由联邦政府内政部下属的国家公园管理局直接管理。克林顿政府对国家机构进行了全面的改革,新的公园管理体制于1995年开始实施。新的管理体制是在国家公园管理局华盛顿总部领导下,全国设7个地区局。7个地区分局是以州界来划分管理范围的。地区局下面再设16个公园组与16个支持系统。一般是将生态环境和文化资源类似的公园组成一个公园组,以便按其资源类型和特色开展相应的管理工作。

国家公园管理局华盛顿总部设局长一名,副局长一名。下设对外事务部和国际事务部。对外事务部下设立法与国会事务处、公众与旅游事务处。另外有5名局长助理分管以下5方面的工作。

(1)行政管理处:负责财务、职员培训与发展、人才资源管理、购置土地、产权管理、信息通讯等。

(2)专业服务处:负责战略规划、土地、远景规划设计和建设等。

(3)公园管理和教育处:负责宣传讲解和教育、特许经营、维修与工程、安全、环境卫生、原野管理、危险物资管理、培训青年等。

(4)自然资源管理和科研处:负责水资源、大气质量、地理科学、矿业、环境保护等自然资源的研究与管理。

(5)文化资源管理与合作处:负责许可证管理、注册、考古、土著人等语言研究、美国战场保护、公园文化资源保护等。

我国于1985年由国务院颁布的“风景名胜区管理暂行条例”第四、第五条规定:建设部主管全国风景名胜区工作;地方各级人民政府城乡建设部门主管本区的风景名胜区工作;风景名胜区依法设立人民政府,全面负责风景名胜区的保护、利用、规划和建设。

我国风景名胜区的管理体制骨架已经形成,但是缺乏至上而下的直属的、系统的、实质性(财政和人才资源管理权)的上级权威管理机构和基层务实管理机构。风景名胜区的管理显得杂乱而繁琐,好多应该建立的基层管理机构基本上没有。突出的问题是政出多门,让具体执行管理的部门领导很难办

事,不知道该按谁的办。尤其是一些地方、部门在眼前经济利益的驱使下对风景名胜资源进行掠夺性开发,对景观和生态环境的破坏十分严重。

五、中美风景名胜区的规划设计机构

美国国家公园的规划设计由国家公园管理局下设的丹佛规划设计中心全权负责,独家垄断操作。这一方面保证了规划设计的质量,另一方面又阻止了违反规划的事情发生。这一机构和机制出现在美国这样一个自由市场经济的国家、充满竞争的地方,让人真有点不可思议,也让人肃然起敬!

丹佛规划设计中心有职员665人,其中有风景园林师,生物、生态、地质、水文、气象等方面的专家学者,还有经济学、社会学、人类学的专家。

国家公园的单体设计也是丹佛规划设计中心负责,以便保证总体规划—控制性样规—单体设计的一致性。施工监理工作也是由丹佛规划设计中心负责。规划设计另一个特点是规划设计在上报以前必须先向当地及州的国民广泛征求意见,否则联邦参议院不予讨论。

目前我国风景名胜区的规划设计缺乏国家宏观的规范管理。我国风景名胜区的规划设计单位真是五花八门,各路“豪杰”应有尽有。大致有各级城市规划院、园林规划建筑设计院(所)、大专院校的有关院系等等。这些规划设计单位在风景名胜区的发展中起了一定的奠基作用。但是规划设计的质量参差不齐,存在的问题也日益突出,因为风景名胜区的规划有自身独特的性质,并不是任何人、任何设计机构都能规划设计得合理的。而且学术各有专攻,学业各自有长,作出的规划设计难免有所偏颇和失误。

六、中美风景名胜区经营管理的差异

美国国家公园的管理人员都由总局任命和调配。工作人员有固定职员和临时职员。临时职员是为满足旅游旺季的需要。对于职员都要求有大学本科以上的学历,而且还要进行上岗培训。主要学习国家公园历史、游客心理、自然景观资源和人文景观资源的保护、生态学、考古学、法律法规、导游讲解和救生知识等。

美国国家公园管理局工作的最高宗旨是:(1)切实保护好国家公园的自然景观资源和人文景观资源;(2)向国民提供宣传、讲解、培训、科普知识等方面的服务,把国家公园当作一个大自然博物馆。

美国的国家公园管理经费主要是国会拨款维持日常运转,其中很少一部分来自国家公园的门票收入。但是如果开展社会活动,如出版书刊、举办

培训班、开展宣传教育、筹集资金、帮助公园购买土地、到议会开展游说活动等就要依靠政府和非政府组织筹措。

美国国家公园管理局绝对不会下达创收经济指标,这一方面是基于美国雄厚的经济实力,另一方面也是防止公园借口乱搞开发项目。

美国的国家公园许多是免费开放,368 个国家公园中只有 136 个公园收入门费。入门费价格很低,约瑟米提国家公园每辆车收入门费 5 美元,黄石国家公园收入门费 10 美元,比一些大城市在市区停车半天的收费还便宜,而且可以连续 5~7 天有效。全美国国家公园游人每年多达 2.7 亿,但 1 年的入门费总计为 7 000 万美元,每人每年平均才花 0.25 美元的门票。这个消费标准,充分体现了国家公园事业的社会公益性。

目前我国的风景区人事管理比较落后,缺乏应有的人才引进机制和竞争机制。而且专业管理人员十分缺乏,人员整体管理素质和管理水平很落后。虽对风景区的高层领导人员进行了一定的专业知识和专业技能的培训,但基层只重视酒店服务生和导游人员的培训,而其它管理方面的人才培训则根本谈不上。

我国目前的风景区日常运转经费主要来源于门票、餐饮、住宿、土地转让、开发项目以及少量的政府拨款。“一要吃饭,二要发展”,这也是造成风景区管理混乱和开发利用失控的部分原因。当前,政府一方面应该下大力气,从财政上给予长远的、稳定的、一定数量的正常运转经费,另一方面要让风景区领导端正风景区管理思想,提高对风景区保护意义的认识。

这些差异产生的原因十分复杂,主要原因是社会制度、经济体制、风景区管理体制、经济基础的不同,其次才是国民素质、国民思想和国民对风景资源保护的观念和认识不同。

七、中美风景区的开发利用和保护

美国国家公园除了建设必要的风景资源保护设施和必要的旅游设施以外,根本就没有什么开发项目敢在国家公园内来搞,更没有什么豪华度假村、旅游城镇、高层豪华酒店等,只允许建造少量的、小型的、朴素的、分散的旅游生活服务设施。

国家公园内的建筑,其外形原始、粗犷,富有野趣,色彩淡雅,形式多采用地方风格,力求与当地自然环境和当地风俗民情相协调。而且建筑均建在隐蔽的地方,使其与当地的自然环境融为一体。在外形粗犷的建筑内,安装有现代化的生活设施,室内装修十分典雅,追求山林野趣。在国家公园内,游人住宿的旅馆床位和野营地床位都是严格控制的。这

些生活服务设施都必须远离重点景观的保护地。游客数量也是有专门控制的,游人必须事先申请,获准后才能进入。

国家公园内有很好的环境保护设施,没有任何的工业、农业生产厂房或仓库。公园内有污水处理厂和垃圾转运站。

国家公园内不许建造索道缆车。公园内车道选线十分慎重,不得破坏自然景观和资源。公园内野生动物来去自由,游人不得喂食、不得追捕狩猎。

我国的风景区在开发保护方面存在的问题十分严重,只重视风景旅游资源的开发和眼前的经济利益,而忽视对风景名胜资源的保护。再加上经济的发展,国民旅游兴趣的高涨,野外旅游人数猛增,对风景名胜资源和风景名胜区的生态环境造成了极大的破坏。突出的问题表现在以下几个方面:(1)“开发”压倒保护;(2)眼前的、片面的经济利益代替了长远的社会公益效益;(3)建造大量的旅游度假村和豪华度假别墅区;(4)十分缺乏环卫设施和垃圾处理站;(5)建造豪华索道缆车;(6)公众对风景名胜资源和生态环境的保护意识淡漠;(7)管理者对风景区在旅游旺季缺乏相应的控制措施,致使游人严重超过生态负荷,使得风景名胜区的生态环境严重恶化,有些地方还发生了人身安全事故;(8)管理体制不顺,经营方式不合理,管理人员素质较差,管理水平很低,达不到保护风景名胜资源的目的。

八、我国风景区管理的几点建议

1. 建立国家级风景区管理体制。设立国家级风景区管理局,管辖若干分局。实行财权和人事权的直接管理,理顺管理体制,取消多头领导的混乱局面,使风景区的管理逐步走向正规。

2. 对现有的国家级风景区和风景名胜资源进行详细的认真的研究,从开发与保护角度进行重新分类。应该将那些可以大力开发的风景区开辟为国家风景游览区,因为我国的一些风景区本身就是著名的旅游区。例如我国所审批的国家级重点风景区中海滨风景区占有很大的比例,从风景资源的类别、特殊性和保护角度来讲,一来重复太多,二来保护经费也难以保证,应该从中选取少量的重点海滨风景区加以重点保护。

另外,我国的重点风景区评定有许多值得注意的倾向。从地域分布上来讲,正在向地区平均化过渡,而且范围在不断扩大;从数量上来讲,有泛滥化趋势;从质量上来讲,有逐渐下降的趋势,而且有些地方根本就不够国家级的风景区资格,这里面难免有照顾的性质;从资源的特殊性和类型来讲,重复设置相同或者类似资源的风景区,也

(下转第 5 页)

验、直觉和自我调控,对心性即精神作了大量研究。心学成为中国重要的传统学术。它不仅包括道德修养、行气健身,而且涉及人与自然的关系。

这样的思维方式和由此而形成的基本观念,决定了中国人创建医学和认识其他事物时,偏重综合而不是分析,直觉而不是归纳,取象比类而不是抽象推演,整体观察而不是分类实验。注重研究的是世界和万物的生成、演化和持续,而不是其物质构成及其空间中的展开。因此,中医学最大的特点是,它所研究的对象始终是有思想情感的整体活人。它强调精神对生命的特殊意义和关键作用,因为精神是人体最高层次的功能。它所要把握的不在于机体的器官实体,而在于人体作为活的整体功能结构关系。这整体功能结构关系又表现为与日月天时的相应,表现为机体发育和生命维持的节律。从本质上说,中医学不是治病灶而是助人的内能、内和,是“赞天地之化育”(《中庸》)。它不是直接针对病之所在,而是“穷理尽性”(《易传》),即帮助人恢复和提高人自身具有的调节能力,调动和激发人的生命潜能,从而实现祛病健身。这正是天人合一、主客相融在治疗学上的体现。

西方文化,刚好与中国文化形成左右对称的优美格局。他们在传统上视空间重于时间,把世界看作物理的世界。时间性虚,空间性实;时间的本质趋向综合与整体,空间的本质趋向分解与并列;时间只能共享,空间则可以而且有待强者去切割和占有。与此相关,西方人喜爱分析,侧重研究事物的有形实体和物质构成,在群体中强调个体的独立价值,在整体中注重局部的基础作用,因而喜“重孤立研究和实验研究”。面对世界时,习惯将主体与客体对立起来,同时以人作为万物的尺度,主张征服自然。西方人有向外的思维趋向,关注事物在空间中的机械运动和物理变化,因而几何学、形式逻辑和

抽象思维方面很早就取得了突出成就,并对整个西方科学与文化产生了深刻影响。

以上这些特点决定了西医学必定以解剖学为基础,着重研究人体的形体器官和化学构成,而缺乏对人的整体考察。在病因学和治疗学上,则着力寻找有形的致病因子和人体的受损部位,然后依靠人工合成药物或其他治疗手段,直接排除病因并修复被损的人体部件。

综观和比较中西方的思维特征,中国属于阴性文化(以时间功能为对象、为主轴,多表现为潜隐性),西方属于阳性文化(以空间、结构为对象、为主轴,多表现为实显性)。在传统上中国人选择了以时间为主的生命时空坐标,西方人选择了以空间为主的物理时空坐标。这两种时空观贯穿了中西方两种文化和各个方面。因此在一定意义上还可以说,中国文化是时间文化,西方文化是空间文化。正是这两种分具阴阳偏向的文化造就了两种认识论,两种不同的科学思想体系。而中西医正是这两种认识论、两种科学思想体系的集中体现。由此可以断言,在我们这个世界上,不仅文化是多元的,科学也是而且应当是多元的。对人类曾经并将继续产生重大影响的科学,至少有两个源、两个流,而不是一个源、一个流。简而言之,发源于古希腊的西方科学偏重分析还原,着意形质实体,目的在于征服和控制;发源于黄河长江的中国科学偏重综合系统,着意功能虚体,目的在于尽物(人)之性,共存共荣。尽管中国式的科学技术体系与西方相比尚有时代的和规模的巨大差距,但从文化基因上看,它有存在的理由和向前发展的强大潜能,而且代表着当今科学拓展的一个重要方向。易曰:“一阴一阳之谓道。”人类文化与科学的发展规律亦如是。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第58页)

降低了国家级风景名胜区的水平。

目前一个现实情况是,美国的国家公园管理很像我们国家的自然保护区,保护高于一切;而我们的风景名胜区很象美国的国家娱乐公园,到处都在搞旅游开发和度假村。这一现象值得我们深思。

关于风景名胜区的定级,应该制定一个严格的、详细的、可执行的国家级、省级和市(县)级风景名胜区标准,条目要具体化,即使繁细一点也无关紧要,不要太概念化而让人难以捉摸。

3. 建立国家级的风景名胜区设计中心,直属风景名胜区管理局。

4. 建立风景名胜区管理的监督机构,直属风景名胜区管理局。

5. 在有关大学相关系设立风景名胜区管理专

业,培养风景名胜区管理人才。

6. 建立良好的国家风景名胜区资金运行机制。国家应该保证重点风景名胜区的日常运转经费,杜绝由此而引起的不正当开发和破坏风景名胜区生态环境的事件。

参考文献

- [1]丁文魁,风景名胜区研究,同济大学出版社,1988
- [2]丁文魁,风景科学导论,上海科技教育出版社,1993
- [3]王早生,“国家公园——人民的骄傲,美国的贡献”,风景名胜,1996, No 1、3、4
- [4]柳尚华,美国风景园林,北京科学技术出版社,1989
- [5]付爽,《保护世界文化和自然遗产公约》的制定与实施,国外城市规划,1997(3)
- [6]陈光照,对当前我国人造景观现状的描述与思考,中国园林,1996(12)

(责任编辑 王宏章)