

国家保护地体系建设: 西方标准反思与中国路径探讨

宋峰¹, 代莹², 史艳慧³, 王博¹

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 剑桥大学历史系, 剑桥 CB3 9EF, 英国;
3. 伯明翰大学地理地球和环境科学学院, 伯明翰 B15 2TT, 英国)

摘要: 借鉴西方标准曾对我国保护地制度的建立起到了重要作用。然而, 当前国际标准对我国已建立起来的保护地体系已经显现出不适用, 因此有必要对其进行反思。回溯我国及世界保护地制度的建立过程及其关联, 由于我国在国际保护地标准制定过程中参与度过低, 导致我国保护地的特性与发展阶段需求在国际标准中体现不足。我国保护地具有的文化景观属性, 即传统的“天人合一”的环境观与西方人和自然对立的思想截然不同。我国保护地面临着保护与发展双重挑战, 直接将基于特定人口状况和发展阶段的保护地所制定的标准用于其他状况下的保护地, 其合理性存在着问题。应更加批判地看待西方标准, 积极探索可持续和平发展的中国路径。

关键词: 保护地; 文化景观; 西方标准; 中国路径

我国现代保护地制度建立于20世纪下半叶, 是在一个多世纪的追赶西方的浪潮中确立起来的。在此过程中, 我国积极引进国际保护地制度经验, 加入国际保护公约并参照其标准进行保护管理, 以提升自身保护管理水平。不可否认, 借鉴国际经验对我国保护地制度的建立起到了重要的作用。但是当前, 我国自然保护区制度已经建立70余年, 风景名胜制度已经建立近40年, 有必要重新反思我国保护地体系的发展方向——是继续向国际标准看齐, 还是积极探索保护地发展的中国路径。

在不同文化背景下机械照搬统一的国际标准的不适应现象已经部分暴露出来, 本文重点讨论的文化景观相关议题正是这一现象的突出体现。在国际保护地体系建立之初, 文化与自然要素的保护相互独立, 直到1972年达成《保护世界文化和自然遗产公约》(以下简称《世界遗产公约》), 文化与自然要素的保护才有了对话的平台。然而, 1992年文化景观确立为文化遗产亚类, 仅参照突出普遍价值(Outstanding Universal Value, OUV)中文化遗产的标准进行评定, 这表明, 即便是在文化与自然保护有所对话的世界遗产保护体系中, 自然与文化之关联与互动过程所形成的价值仍然未得到准确的认知。文化景观有久远的地理学学术研究传统, 这一术语后来为遗产实践领域借用, 但遗产领域的研究者与实践者并未完全理解吸收文化景观学术研究中所注重的文化与自然力量的互动与共同作用的综合观点, 以及强调演变过程的发生学观点, 因而在价值认知方面存在较大的缺失^[1]。

我国的保护地具有非常显著的文化景观属性, 而世界遗产OUV标准体系难以为评判

收稿日期: 2019-02-20; 修订日期: 2019-05-31

基金项目: 国家重点研发计划课题(2016YFC0503309)

作者简介: 宋峰(1968-), 男, 河南南阳人, 博士, 副教授, 研究方向为城市形态学、城乡遗产与风景名胜。

E-mail: songfeng@urban.pku.edu.cn

这类保护地的价值提供一个适宜的框架,甚至有可能割裂遗产本体价值。遗憾的是,这种不适应在国内尚未得到充分的反思。国内学术界过分关注于如何基于 OUV 标准去研究我国国家遗产的“世界遗产”价值^[2],试图将我国的遗产套入到十条 OUV 标准中。应当反思的是,当我国的遗产无法套入到 OUV 标准中时,是我国的遗产价值不够高,达不到国际标准,还是由于文化差异?我国遗产的价值类别尚未包括在突出普遍价值的标准之内,抑或是由于保护目标的差异,本就不应该用 OUV 标准去解读?

基于对以上问题的反思,本文首先回溯了我国保护地制度的建立过程及其与世界保护地制度建立历程的关联,认为由于历史原因,我国在国际保护地制度的设计与标准制定过程中参与度过低,导致我国保护地的特性与发展阶段需求在国际标准中体现不足。然后具体分析了我国保护地的文化景观属性,以及我国保护地所面临的保护与发展双重挑战,并与其他国家的相关讨论进行对照。在此基础上,提出应以更加批判的眼光看待国际标准与经验,并积极探讨保护事业发展的中国路径。

1 中国现代保护地制度建立历程的反思

1.1 国际保护地体系建立历程

1.1.1 从各国独立保护到国际协作

19 世纪末各国开始在国家层面建立保护地的探索。1865 年美国约塞米蒂保护区 [Yosemite (California)] 建立,开创了国家级保护地模式。随后 1872 年美国黄石国家公园 (Yellowstone National Park) 建立,1882 年墨西哥埃尔奇科国家公园 (El Chico National Park) 建立,1925 年柬埔寨吴哥窟 (Angkor Wat) 成为亚洲第一个现代国家公园,1926 年南非克鲁格尔国家公园 (Kruger National Park) 建立,国家公园体系逐步从美国传播至拉丁美洲、亚洲和非洲。

在国际保护地制度草创之初,保护行为主要限制在各国国界范围内,但在 20 世纪,保护事业从各国独立工作逐步走向国际协作。1903 年首个致力于国际保护事业的非政府组织帝国野生动物保护协会 (The Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire) 在英国成立,该协会促成了 1926 年克鲁格尔国家公园的建立,并成为了 1948 年世界自然保护联盟 (IUCN) 成立时的奠基成员。1948 年 IUCN 成立时,即鼓励国际合作,鼓励将政府和民间社会组织聚集在一起,共同保护自然^[3]。1961 年世界野生动植物基金会 (World Wildlife Fund, 1986 年改名为 World Wide Fund for Nature, 世界自然基金会) 成立,作为非政府组织其主要侧重于公众领域,并为国际保护地协作提供资金支持。1962 年第一届世界国家公园大会 (The First World Conference on National Parks) 在西雅图召开,大会呼吁建立一个联合国范围内的保护地名单,并采取统一的分类系统,而在此之前每个国家分别记录各自的保护地。

联合国教科文组织 (UNESCO) 鉴于两次世界大战的创伤后,期望“于人的思想中构建和平”,建立“人类智力和道义上的团结”,在尊重共同价值观的基础上为不同文明、文化和民族之间开展对话创造条件,成为保护领域最为重要的国际协作平台。

1.1.2 自然与文化保护从分隔走向对话

19 世纪末 20 世纪初,自然与文化的保护处于互相分隔的状态,由不同的组织分别开展。1933 年非洲动植物保护国际会议 (International Conference for the Protection of Fau-

na and Flora of Africa) 在伦敦召开并颁布了《伦敦公约》(London Convention)。同年, 首届历史古迹建筑师及技师国际会议(The First International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments) 在雅典召开, 并通过了《关于历史古迹修复的雅典宪章》(The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments)。这两部公约和宪章作为国际自然和文化保护运动的先驱和源泉, 具有重要的历史地位。不过, 保护界的这两项重要事件虽然发生在同一年, 但并未产生联结。

直到1972年达成《世界遗产公约》, 文化与自然的保护才写进了同一个世界公约, IUCN(自然)、ICCOMOS(文化)和ICCROM(文化)作为主要咨询机构才在制度层面上有了协作和对话的平台。由联合国教科文组织主导的《世界遗产公约》之所以能超越自然与文化的界限, 建立二者对话的平台, 在于教科文组织“于人之思想中构建和平”的本初目的为保护事业赋予了新的意义, 在这一层面上, 文化与自然的保护都是重要的, 并且需要一同考虑。

不过仍然需要看到, 从自然与文化保护的对话, 到对自然与文化之紧密关系的认知之间还有很长的路。《世界遗产名录》中“文化景观”这一类别写入《关于实施<保护世界文化和自然遗产公约>的操作指南》迈出了重要的一步, 但其作为文化遗产一个亚类的分类表明, 遗产领域对文化景观的认知还存在较大的局限性。

1.1.3 从单纯强调保护转向可持续发展

美国国家公园的建立源于对荒野的保存(wilderness preservation), 其主要途径是将人类活动排除于保护地之外, 这一早期思想对世界自然保护地体系的建立产生了重大影响。在自上而下由政府、国际组织介入的自然保护地建立的过程中, 单纯强调保护、忽视甚至践踏地方社区利益的状况从一开始就存在, 但直到20世纪晚期才得到较为充分的反思, 而这种讨论主要集中于人口稠密的欧洲及面临较大发展压力的非洲^[4]。

1968年联合国教科文组织开始人与生物圈计划(Man and the Biosphere Programme), 而后1972年的《人类环境宣言》(Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)、1982年的《世界自然宪章》(World Charter for Nature)及1987年的《我们共同的未来》(Our Common Future)等文件, 都对保护与发展关系进行讨论, 并逐步形成可持续发展的概念。IUCN历次世界公园大会(World Parks Congress)主要内容也反映了保护地思想逐步由单纯强调保护, 到探讨保护与地区可持续发展之间关联的转变(表1)。

表1 IUCN世界公园大会主要内容

Table 1 Main content of the IUCN World Parks Congress

时间/年	举办地	主要内容
1962	华盛顿	建立完整的保护地名单, 并采用统一的分类系统
1972	大堤顿、黄石国家公园	为热带地区保护地的发展提供国际援助
1982	巴厘岛	印度尼西亚强调了保护区制度作为国家发展计划的重要性, 将保护地10%的覆盖率作为发展目标
1992	加拉加斯	强调保护地同社会组织和部门联系的重要性
2003	德班	强调“超越边界的利益”, 强调保护地对可持续发展的重要性
2014	悉尼	通过《悉尼承诺》, 倡议重视原住民利益及其在保护地事业中的作用, 丰富保护地的人文内涵

1.2 中国现代保护地体系的构成与建立过程

1.2.1 中国现代保护地体系构成

我国现代保护地体系综合而又复杂，包括了世界遗产、风景名胜区、自然保护区、文物保护单位、地质公园、国家公园等多种保护地，既分为自然类型和人文类型的保护地，也包括法定和非法定保护地，还包括国家级、省级等不同等级的保护地^[5]。

风景名胜区、自然保护区、文物保护单位与历史文化名城名镇名村构成了我国法定保护地体系。在本轮国务院机构改革过后，风景名胜区和自然保护区都归国家林业和草原局监管（图1）。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》（以下简称《指导意见》），明确要设立国家公园，对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园等各类自然保护地开展综合评价，进行梳理调整和归类，逐步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^[6]。针对此前我国保护地涉及的多头管理产生的不同部门管理手段相互掣肘的情况，《指导意见》也提出相应的对策，即在部门整合基础上，建立统一调查监测体系，统一制定政策、制度和标准规范，对自然保护地进行统一管理。新的制度调整将会带来新的法律法规的出台与保护地的新分类，这将带来新的不确定性，同时也是我国现代保护地制度发展的重要机遇。

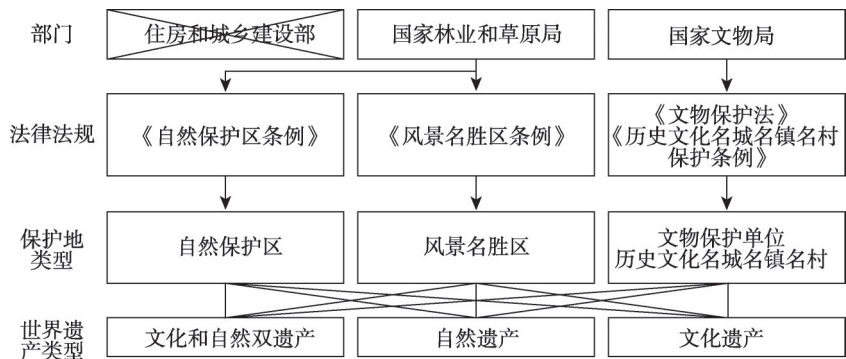


图1 我国现有法定保护地体系
Fig. 1 The current legal protected areas system of China

1.2.2 中国现代保护地制度建立历程

中国传统王朝时期就有对遗迹及其环境进行保护和欣赏的传统，君主、地方官员、佛教道教等宗教人士、文人墨客、普通百姓均可采取特定的行为方式保护名山大川，进而形成人与自然并重的社会性保护制度^[7]。但保护本身是一种现代行为，我国现代保护地体系是在传统自然保护制度基础上，受西方保护地体系影响而形成的。西方制度、重要文件和国际组织对我国法定保护地体系建立历程产生了重要影响。

自然保护区制度建立于1956年，主要受IUCN的相关运动影响。风景名胜区制度的建立同美国国家公园体系的形成与传播密不可分，1982年中国确立风景名胜区制度时，为了体现中国特色而命名为国家级风景名胜区，但其徽志上的英文名称就是中国国家公园（National Park of China）^[8]。文物保护单位和历史文化名城名镇名村保护制度的建立受现代遗产保护运动及《雅典宪章》《威尼斯宪章》等重要文件的影响，1982年我国颁

布的第一部《文物保护法》标志着该制度的正式确立。我国于1985年加入《保护世界文化和自然遗产公约》，并在1987年列入了第一批共6处世界遗产，标志着我国遗产事业的起步。

1.3 对中国现代保护地制度建立历程的反思

反观我国现代保护地制度的建立及其与国际保护地制度建立之间的关系（图2），可以看到我国现代保护地制度的建立晚于西方国家，引进与参照是主体。在20世纪国际保护地事业发展迅速的时期，我国因为二战及随后“冷战”的原因，并未参与到早期的国际协定制定中。由于台湾问题，我国1971年才以“中华人民共和国”的身份重新参与联合国事务，虽然1972年《世界遗产公约》即已通过，但是我国在1985年才加入公约。在国际保护地制度建立与标准设立上的缺位，使得我国保护地的特性与发展阶段需求在国

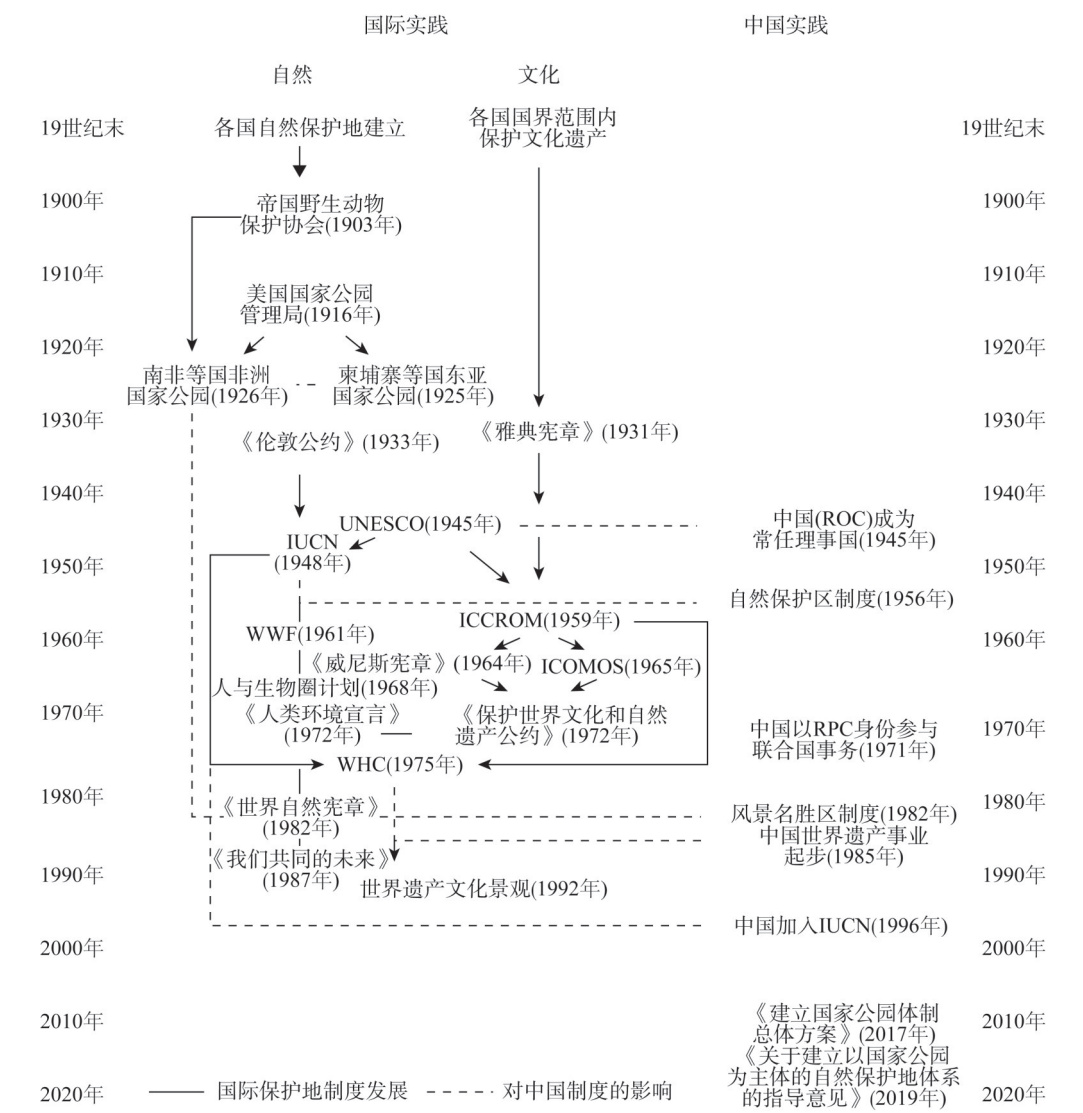


图2 国际保护地制度建立及其对我国法定保护地制度建立的影响

Fig. 2 The time gap between the establishment of the protected area systems in China and the West

际标准中甚少被考虑,因此,在使用这些标准时出现不适应也就在所难免了。

2 中西对比:环境观与人地关系

2.1 西方的环境观

人与自然对立的思想深深植根于西方文明演化的过程中。在古希腊,人类未曾踏足的自然被认为由野蛮、非理性的力量所主导,与理性的文明是对立的。在中世纪欧洲的认知中,文化由文明人(civilized men)所掌控,支持着一个有序的世界,而这个有序的世界被混乱的荒野所限定,而荒野中居住着野蛮人以及从危险而邪恶的自然中获取力量的异教术士,是恶魔的领域^[9]。人与自然对立的思想被带到了美洲(“新世界”),并在美洲进一步加强。

在西方文化中同时存在着另一种传统,即将人类的文明化视作是有瑕疵而令人沮丧的,与之对照的自然不是邪恶的,而是尚未被人类玷污的远古世界。在此基础上,在美洲发展出了一种关于荒野的新传统,即将荒野视作文明之病的避难所,应当将其保存下来以作为人类精神的休憩之所。这种思想深深影响了美国的国家公园运动,而由于在国家公园思想的传播过程中,大部分地区追随了美国模式,这种关于自然的思想强劲地塑造了世界保护事业的格局^[10]。

上述两种自然观虽然差异很大,但人或文明与自然都是对立的。在世界保护地体系发展之初,第二种环境观导向将人类活动排除在保护地之外。在后续的实践与认知发展中,这种方式被否定了。当地居民与保护地的关系得到了广泛的讨论,在人口压力增大、人的权力得到认可与尊重的状况下,更多的讨论在于实现自然保护与当地居民及后来扩展到的其他相关群体的平衡,而非将人口排除于保护地之外^[11]。在21世纪,保护与地区发展从分割走向结合,保护地被认为应当持续贡献于区域的可持续发展^[12]。

2.2 欧洲与美洲的人地关系差异与其保护地制度建立的差异

近期Jones等^[13]发表在《Science》杂志上的研究显示,世界范围内的保护地中,约三分之一面积面临强烈的人类活动压力(intensive human pressure),超过一半的保护地只包括面临强烈人类活动压力的保护地(集中于西欧,南亚和非洲);只有约10%的保护地完全没有强烈人类活动压力,主要在俄罗斯和加拿大这类高纬度国家的偏远地区。作者原意呼吁各国采取更为严格的保护措施,以达成减少生物多样性损失的目标。但是,从另一个角度看,这项研究进一步表明,纯粹的自然景观所占比例已经极其微小,有人类活动参与的文化景观是保护地保护所必须面对的现实。现代化的发展驱动着地区、国家乃至全球人地关系呈现出紧张状态^[14]。

这一研究也表明,人地关系在地区上有很大差异,文化上同源的欧洲与北美,其人地关系也是不同的,这种不同也导向了欧洲与北美保护地制度建立的差异。美国幅员辽阔,人口稀疏,主导建立保护地体系的群体对北美的开发较为晚近,其建立国家层面的保护地、排除人类活动影响以维持保护地自然状态已为人所熟知。而在欧洲,在保护地建立之时,同一群体已经在欧洲发展了相当长的历史,对于土地及其他自然资源的利用形成了错综复杂的关系,其保护地建立呈现出与美国不同的特征。以英国为例,其现代保护地制度源于皇家猎场,其设立不是将原有的人地关系消除,将此前的居民及其对土地和其他资源的权力排除在外,而是加上了一层特殊的权力。这种层叠权力的传统使得

英国的国家公园采取的不是荒野维持 (wilderness preservation), 而是景观保护 (landscape conservation), 尊重长期存在的土地占有秩序^[15]。英国的传统可能对于更多的国家和地区具有适用性, 但在国家公园思想与实践的传播中, 美国思想占了主导。

2.3 中国传统文化中的环境观

我国传统文化推崇的环境观与西方传统中文化与自然相对立的观念截然不同。黄公望位列“元四家”之首, 他晚年巨作《富春山居图》是我国传统环境观的典型代表。整体而言, 山峰、岛屿与江水等自然要素建构起了山环水抱的空间格局。细部方面, 低矮村舍掩映于山林、玲珑亭阁倚于江畔、樵夫满载而归、一叶小舟横于江上^[16], 低调但明确地提醒着赏画者该画描绘的是有人之境。《富春山居图》描绘了人类适应自然、适度开发, 创造出怡人宜居的生活环境的画面, 是中国传统文化中“天人合一”的人地观与环境观的集中体现——人并非作为自然环境的对立面, 也并非被强制排除在自然环境之外。

人与自然和谐相处, 即“天人合一”的思想, 在中国其文化根源极深, 具体包括以下命题: (1) 人是自然的一部分; (2) 自然界有普遍规律, 人也服从这普遍规律; (3) 人性即是天道, 道德原则和自然规律是一致的; (4) 人生的理想是天人的调谐^[17]。也就是说, 在这种环境观下, 人与自然的利益是统一而非对立的, 人离不开自然, 人生的最高理想是与自然和谐统一。中国古代地理学中也非常注重人地统一和互动特质, 《山海经》《汉书·地理志》等古代典籍中, 均蕴含了天时、地利、人和的因地制宜思想^[18]。

在中国王朝时期农耕文明的背景下, 人地关系主要表现为人类对自然的适应, 对自然的改造活动主要表现为兴修水利以助农桑。帝王祭天以祈求风调雨顺, 中国传统文化中的山神、河神等神话形象均是人类崇拜自然、敬畏自然的体现。人地关系体现为顺应天命, 守望田园并辛勤劳作。先秦时期民间流传的《击壤歌》中“日出而作, 日入而息, 凿井而饮, 耕田而食。”描述了村民因太阳东升西落进行耕作生息的画面。孟子《孟子·梁惠王上》中“不违农时, 谷不可胜食也; 数罟不入洿池, 鱼鳖不可胜食也; 斧斤以时入山林, 材木不可胜用也。”也表明了人对自然“须用之有度, 方可持续发展”的态度。

这种环境观的产生及发展与中国长期以来人口总量高居世界前列、人口空间分布极不平衡的状况有密切关联。截至2010年第六次人口普查, 中国人口总量已达到13.7亿。而与中国国土面积相近的美国, 在2010年人口总量仅有3.1亿, 人口密度远低于中国。另外, 中国人口的空间分布也极不均衡, 以胡焕庸线为分界线, 胡焕庸线西北地区仅分布了全国4%的人口, 以东地区则分布了全国96%的人口。不均衡的人口分布更增加了胡焕庸线以东地区的人口密度, 使人地关系也更为紧张。正是在处理人地紧张关系的过程中, 我国传统文化不断探索人与自然和谐相处的思想与途径, 发展出了“天人合一”的环境观。

2.4 中国保护地的文化景观特性

我国现代保护地体系建立于我国人地关系历经不断适应演化形成的景观之上, 是文化景观, 而非尚未被人类踏足的处女地或“荒野”。

在地理学学术层面, 文化景观是某一文化群体利用自然景观的结果, 文化是驱动力, 自然区是媒介, 而文化景观则是结果^[19]。我国244处国家级风景名胜区内90%以上分布在胡焕庸线以东; 55处世界遗产地中, 超过80%位于胡焕庸线以东地区。我国保护地的空间分布呈现出不均衡的特征, 并与人口空间分布高度一致, 这就意味着, 我国东部

国土上几乎不可能有尚未被文化群体利用过的自然景观。在长期人地关系互动中,人类活动在景观中留下了灿烂的文化印记,而在现代保护地制度建立的过程中,一部分景观被选取并划定成了保护地,这些保护地就是文化景观的一部分。

纵观中国当前世界遗产地也可以发现,即使在自然遗产地内也几乎不存在纯粹的自然景观,遗产地都或多或少具有人类活动的痕迹。遗产地中分布有聚落是普遍现象,甚至在一些遗产地中人类聚落与地方特色文化已经成为遗产地的重要特征。

2.5 小结

西方文化中的人与自然对立的环境观与中国传统文化中“天人合一”的环境观截然不同,对世界自然保护制度产生主要影响的国家地广人稀的人地关系与我国保护地显著的文化景观属性也有巨大差异。在世界保护地体系建立的过程中,西方人与自然相对立的观念导向了早期在实践中将人类活动排除在保护地之外、将文化与自然要素分隔对待等问题。这些问题虽然得到了一定的反思,但在西方主导的国际保护地体系中建立人与自然和谐的理念经历了一个异常艰难的历程,且文化与自然之关联及互动过程中形成的价值尚未得到充分认知。

我国保护地具有显著的文化景观特性。一方面,在“天人合一”环境观下形成的文化景观有其自身价值,提示着可持续的人地关系途径,而这种价值在西方主导形成的保护地体系中尚未形成有效的评判框架。另一方面,我国保护地的文化景观属性也意味着保护地内及周边居民的生存发展是一个必须面对的事实,保护地的保护与地方产业发展可以并且应当统筹考虑^[20]。从人地关系可比性角度看,人口稠密、文化久远的欧洲的保护地发展历程,或许对我国来说会是更恰当的参照,但在我国建立保护地体系时,美国国家公园思想的广泛传播已是既成事实,接受与借鉴美国国家公园思想经验对于我国的制度建立起到了积极作用。但是,中美人地关系的差异也使得美国经验难以应对我国保护地所面临的保护与发展的双重挑战。

3 中西对比:保护地中保护与发展的关系

3.1 中国保护地面临的保护与发展双重压力

改革开放以来,我国经济发展取得了巨大进步,但是应当注意到,经济发展并不平衡,区域差异很大。根据国家统计局发布的数据,2017年全国人均GDP为59660元,31个省级行政单元(不含香港、澳门和台湾)中20个低于全国平均水平,人均GDP的各省省级行政单元最高值(北京,128974元)是最低值(甘肃,29235元)的4.4倍。我国不同地区保护地所处的社会经济条件差异较大,面临着不同的生存发展压力。部分保护地位于贫困落后地区,有的甚至纳入了国家扶贫开发工作重点县名单(表2)。

云南三江并流保护区是保护地面临当地社区生存发展与遗产资源保护双重压力的典型案例。2003年7月2日三江并流保护区作为世界自然遗产由联合国教科文组织列入《世界遗产名录》。三江并流遗产地面积大,山高谷深,地形复杂、高差巨大,由八个相对独立的地理单元片区组成(其中包含5个自然保护区和10个风景名胜区),总面积170万 hm^2 ,涉及云南省3个州市下辖的8个县市。复杂特殊的地质演化历史、地质地貌和地理环境特征以及丰富的动植物多样性资源,构成了“三江并流”区域独特的自然空间基底。同时,多种多样的动植物及人类社区共同存在于河流山脉构成的自然基底空间中,

表2 中国世界遗产地范围内列入国家扶贫开发工作重点县名单的县/区
Table 2 Listed poor counties within the World Heritage Sites of China

序号	遗产类别	遗产地名称	省/自治区/直辖市	市/州	贫困县/区
1	文化遗产	武当山古建筑群	湖北省	十堰市	丹江口市
2	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	迪庆藏族自治州	德钦县
3	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	迪庆藏族自治州	维西县
4	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	迪庆藏族自治州	香格里拉市
5	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	怒江傈僳族自治州	兰坪县
6	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	怒江傈僳族自治州	泸水县
7	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	怒江傈僳族自治州	福贡县
8	自然遗产	云南三江并流保护区	云南省	怒江傈僳族自治州	贡山县
9	自然遗产	四川大熊猫栖息地	四川省	阿坝藏族羌族自治州	小金县
10	自然遗产	中国南方喀斯特	贵州省	布依族苗族自治州	荔波县
11	自然遗产	中国南方喀斯特	重庆市	重庆市	武隆区
12	自然遗产	中国南方喀斯特	贵州省	黔东南苗族侗族自治州	施秉县
13	自然遗产	中国南方喀斯特	广西壮族自治区	河池市	环江毛南族自治县
14	文化遗产	五台山	山西省	忻州市	五台县
15	文化遗产	红河哈尼梯田	云南省	红河哈尼族彝族自治州	元阳县
16	文化遗产	土司遗址	湖北省	恩施土家族苗族自治州	咸丰县
17	文化遗产	花山岩画	广西壮族自治区	崇左市	龙州县
18	自然遗产	湖北神农架	湖北省	十堰市	神农架林区
19	自然遗产	青海可可西里	青海省	玉树藏族自治州	治多县
20	自然遗产	梵净山	贵州省	铜仁市	江口县
21	自然遗产	梵净山	贵州省	铜仁市	印江县
22	自然遗产	梵净山	贵州省	铜仁市	松桃县
23	文化遗产	丝绸之路	甘肃省	天水市	麦积区
24	文化遗产	丝绸之路	甘肃省	临夏回族自治州	永靖县

注：1、国家扶贫开发工作重点县名单为2012年官方数据^[21]，遗产地统计至2017年列入的遗产地。2、此表统计未包括长城文化遗产。根据2012年国家文物局长城资源认定的结果，我国各时代长城资源分布于15个省（自治区、直辖市）404个县（市、区），各类长城资源遗存总数43721处（座/段），这些资源都纳入了《长城保护条例》的保护范畴。根据《长城全国重点文物保护单位名录》^[22]，统计位置栏列出了县区的国保单位，共涉及16个列入国家扶贫开发工作重点县（万全区、临洮县、乐都县、于田县、华池县、古浪县、天祝藏族自治县、彭阳县、渭源县、涅中县、盐池县、西吉县、通渭县、镇原县、陇西县、静宁县），应当注意此为不完全统计，多处国保单位仅列出了省级行政单元。3、2017年重庆市政府同意武隆区退出国家扶贫开发工作重点县，2018年湖北省政府批准神农架林区退出国家扶贫开发工作重点县。

使得这一区域既是珍稀动植物的生存保护空间，也是当地社区的生存发展空间，这两种空间的重合使得当一方受到特别重视时，如果补偿机制不完备，另一方的发展就会受到限制。

自三江并流保护区列入《世界遗产名录》以来，我国采取了一系列法律法规及政策措施限制经济开发活动，以保障遗产资源免受破坏。2010年中国政府出台《全国主体功能区规划》，三江并流自然遗产地被定位为“禁止开发区”，实行严格的保护策略。自然条件的限制与政策的限制使得全国经济发展的成果难以为这一地区所共享。2011年12月

6日,中国政府出台《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》,遗产地所在的滇西边境山区被列为14个集中连片特困地区之一。遗产保护和当地社区社会经济发展需求之间的矛盾愈加突显。

3.2 中西方发展阶段的差异性

对比世界范围内保护地面临人类活动压力和各国经济发展水平,北美保护地面临的人类活动压力较小、经济发展水平很高,西欧和非洲、东亚南亚的保护地均面临较强的人类活动压力,但西欧的经济发展水平比另外几个地区要高出很多。然而,当前国际保护地体系及其规则是以经济较为发达的欧美国家为主导建立的,其所面临的发展阶段与发展中国家极为不同。我国及其他发展中国家保护地所面临的人口压力与经济发展压力对发达国家尤其是北美国家来说并不是迫切需要考虑的问题,这使得保护地的国际标准在很大程度上限制了发展中国家部分地区的发展。

诚然,从科学的角度出发,保护地对于保护生物多样性具有极为重要的意义,而且,保护地也具有重要的社会和经济方面的益处。然而以上重要意义不能掩盖保护地生存发展与保护之间的矛盾,不能指向对地区强烈的生存发展需求的忽视。在20世纪70年代,法国思想家列斐伏尔^[23]就已指出,自然环境的保护所引发的不仅是一种简单的技术上、知识论上和哲学上的研讨,更是一个政治性的议题。在全球层面,保护地的主要政策问题在于保护全球的生物多样性以及管控全球的共同财产,然而在国际协商的过程中,在对共同财富和生物多样性的控制和使用方面,长期持续的南北不平等使得原本的科学议题逐步演化为政治议题^[24]。

当国际标准与地区发展有严重冲突时,相关部门应当认识到,这不仅仅是一种技术上的应对,更是一种政治性的国际协商。因此在我国履行国际承诺的同时,应当让国际社会看到中国为履行此承诺所面临的压力、所作出的努力和所取得的进展,而非仅仅关注我国保护地在实施结果上与所谓“国际标准”之间尚存的差距。应当认识到,这种差距在某种程度上来源于人口状况和发展阶段之间的差异,或者说,基于一种人口状况和发展阶段的保护地所制定的标准在用于其他人口状况和发展阶段下的保护地时,其合理性本身就存在问题。

4 结论

我国由于种种历史原因在国际保护地制度建立与标准设立上存在缺位,我国的环境观与人地关系和西方存在重大差异,我国处于与西欧和北美不同的发展阶段,这些事实都要求保护地的管理者、研究者在看待西方主导形成的国际标准时采取一种更为批判的态度。具体体现在:(1)在借鉴其他国家的标准或经验时,须充分认识标准形成的本初目的及其所基于的文化环境,注意人地关系及发展阶段的可比性,更加关注人口稠密的国家和地区在社会经济快速发展时期处理人地关系的经验与教训;(2)处理与保护地相关的国际事务时,在解决技术层面问题的同时,更应注意到国际保护地事业作为国际协定的政治意义;(3)积极参与国际事务,在塑造未来国际保护地格局和规则制定中发挥更大的作用,促使规则体系更多考虑发展中国家国情,从而促进保护事业在可持续和平发展中发挥积极作用。

在反思西方标准与经验的同时,更应该积极探讨基于我国保护地的文化景观属性以

及我国发展阶段的保护路径。需要注意的是,虽然《指导意见》中将所涉及各类保护地均置于“自然保护地体系”之中,但应当认识到我国保护地普遍具有文化景观属性。要想实现保护地的有效保护和良性发展,就必须对其人地关系这一核心命题进行研判。此外,从文化景观的角度,自然与文化要素、物质与非物质要素都是相互关联影响、共同演变整体,整合自然与文化要素、物质与非物质要素应是保护事业未来发展的一个方向。

人与自然和谐的思想对于中华文化来说是自然而然的,深深植根于中华文明的发展历程之中。但在西方思想主导的国际保护体系中,建立人与自然和谐的思想经历了一个异常艰难的过程,且至今在文化与自然要素关联与互动形成的价值识别方面存在割裂文化与自然的问题。而我国传统中“天人合一”的环境观及我国保护地的文化景观属性,可以贡献于探讨世界保护事业中文化与自然要素的整合。因而,在判识我国保护地的价值时,应当从我国保护地的演变历程与特性出发,而非囿于国际评判标准框架。同时,我国改革开放以来,经济发展与保护事业并行展开,在发展背景下进行保护的的经验对于广大发展中国家具有重要的借鉴意义。既然保护与发展的紧张关系是普遍的,基于中国保护地探索出的可持续和平发展路径终将贡献于更广泛的国家与地区。

参考文献(References):

- [1] 史艳慧,代莹,谢凝高.文化景观:学术溯源与遗产保护实践.中国园林,2014,30(11):78-81.[SHI Y H, DAI Y, XIE N G. Cultural landscape: From academic origin to protection of world heritage. Chinese Landscape Architecture, 2014, 30(11): 78-81.]
- [2] 宋峰,熊忻恺.国家遗产·集体记忆·文化认同.中国园林,2012,28(11):23-26.[SONG F, XIONG X K. National heritage, collective memory, and cultural identity. Chinese Landscape Architecture, 2012, 28(11): 23-26.]
- [3] IUCN. IUCN-A brief history. <https://www.iucn.org/about/iucn-brief-history>, 2018-11-19.
- [4] GHIMIRE K B, PIMBERT M P. Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas. London: Earthscan, 1997: 1-342.
- [5] 石春晖,代莹,宋峰.世界遗产保护制度与中国本土化保护体系关系:基于风景名胜区制度的探讨.中国园林,2016,32(3):75-79.[SHI C H, DAI Y, SONG F. The relationship between world heritage conservation system and China's localized conservation system: Based on the research of famous scenic site system. Chinese Landscape Architecture, 2016, 32(3): 75-79.]
- [6] 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, http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content_5403497.htm, 2019-07-16. [General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. Instructions on establishing the natural protected areas system with national park as the main body, http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content_5403497.htm, 2019-07-16.]
- [7] 谢凝高.保护自然文化遗产 复兴山水文明.中国园林,2000,16(2):36-38.[XIE N G. The conservation of natural and cultural heritage, the renaissance of mountain and river culture. Chinese Landscape Architecture, 2000, 16(2): 36-38.]
- [8] 谢凝高.中国国家公园探讨.中国园林,2015,31(2):5-7.[XIE N G. Exploring the national park system of China. Chinese Landscape Architecture, 2015, 31(2): 5-7.]
- [9] DUERR H P. Dreamtime: Concerning the Boundary between Wilderness and Civilization. Oxford: Blackwell, 1985: 1-462.
- [10] COLCHESTER M. Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation. Geneva: UNRISD/WRM/WWF, 1994: 1-76.
- [11] KEMF E. Protecting Indigenous Peoples in Protected Areas: The Law of Mother Earth. London: Earthscan Publications, 1993: 1-296.
- [12] MOSE I. Protected Areas and Regional Development in Europe: Towards a New Model for the 21st Century. Aldershot:

- Ashgate Publishing, 2007: 10-14.
- [13] JONES K R, VENTER O, FULLER R A, et al. One-third of global protected land is under intense human pressure. *Science*, 2018, 360(6390): 788-791.
- [14] 张雷, 刘毅, 杨波. 国家人地关系的国际比较研究. *自然资源学报*, 2017, 32(3): 353-362. [ZHANG L, LIU Y, YANG B. A comparative study of the national man-land relationship. *Journal of Natural Resources*, 2017, 32(3): 353-362.]
- [15] HARMON D. National park residency in developed countries: The example of Great Britain. In: WEST P C, BRECHIN S R. *Resident Peoples and National Parks: Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*. Tucson: University of Arizona Press, 1991: 33-39.
- [16] 蒋雨婷, 郑曦. 基于《富春山居图》图像学分析的富春江流域乡土景观探究. *中国园林*, 2015, 31(9): 115-119. [JIANG Y T, ZHENG X. Study on the vernacular landscape in Fuchun River Basin based on the iconology of "The Dwelling in Fuchun Mountain". *Chinese Landscape Architecture*, 2015, 31(9): 115-119.]
- [17] 张岱年. 中国哲学中“天人合一”思想的剖析. *北京大学学报: 哲学社会科学版*, 1985, 22(1): 3-10. [ZHANG D N. Reflections on the "syncretism between Heaven and Human" in Chinese philosophy. *Journal of Peking University: Philosophy and Social Science*, 1985, 22(1): 3-10.]
- [18] 李小云, 杨宇, 刘毅. 中国人地关系演进及其资源环境基础研究进展. *地理学报*, 2016, 71(12): 2067-2088. [LI X Y, YANG Y, LIU Y. Research progress in man-land relationship evolution and its resource-environment base in China. *Acta Geographica Sinica*, 2016, 71(12): 2067-2088.]
- [19] SAUER C O. The morphology of landscape. In: LEIGHLY J. *Land and Life*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1963: 315-350.
- [20] 张永勋, 闵庆文, 徐明, 等. 农业文化遗产地“三产”融合度评价: 以云南红河哈尼稻作梯田系统为例. *自然资源学报*, 2019, 34(1): 116-127. [ZHANG Y X, MIN Q W, XU M, et al. The evaluation of industrial integration level of important agricultural heritage sites: A case study of Yunnan Honghe Hani rice terraces. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(1): 116-127.]
- [21] 国务院扶贫开发领导小组办公室. 国家扶贫开发工作重点县名单. http://www.cpad.gov.cn/art/2012/3/19/art_50_23706.html, 2018-12-05. [The State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development. List of the core counties of poverty alleviation and development. http://www.cpad.gov.cn/art/2012/3/19/art_50_23706.html, 2018-12-05.]
- [22] 国家文物局. 长城全国重点文物保护单位名录. <http://www.greatwallheritage.cn/CCMCMS/files/ccqgzdwzbhtml.html>, 2018-12-05. [National Cultural Heritage Administration. List of core national cultural relics concerning the great wall. <http://www.greatwallheritage.cn/CCMCMS/files/ccqgzdwzbhtml.html>, 2018-12-05.]
- [23] LEFEBVRE H. Reflections on the politics of space. Translated by ENDERS M J. *Antipode*, 1976, 8(2): 30-37.
- [24] BLAICKIE P, JEANRENAUD S. Biodiversity and human welfare. In: GHIMIRE K B, PIMBERT M P. *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. London: Earthscan, 1997: 46-70.

Construction of national protected areas system: A reflection on the Western-based criteria and exploration of a Chinese approach

SONG Feng¹, DAI Ying², SHI Yan-hui³, WANG Bo¹

(1. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China; 2. Faculty of History, University of Cambridge, Cambridge CB3 9EF, UK; 3. School of Geography, Earth and Environmental Sciences, University of Birmingham, Birmingham B15 2TT, UK)

Abstract: Learning and borrowing Western experience and criteria played an important role in the establishment of China's modern protected area system. However, at present, after the system took shape, some insufficiency in the international standards have been exposed. For example, they lack a systematic framework for understanding the value of cultural landscapes. Under the favourable circumstances of the recent institutional reform, it is timely to reflect on the tradition of borrowing the Western-based international criteria. This paper first compares the establishment process of the international conservation system with that of China and argues that China was not able to participate in the design and criteria-formulation in the earlier stages, which led to the under-representation of its development phase and the characteristics of the cultural landscape of its protected areas. Secondly, the cultural landscape characteristics of Chinese protected areas are analysed from the perspective of the overlapping geographical distribution of population and the protected areas. It is then pointed out that there has been a distinction between the traditional Chinese concept (syncretism between people and their living environment) and that of the West (the opposition between nature and culture). Thirdly, this paper addresses the dual challenges of conservation and development that Chinese protected areas have been faced with. It challenges the rationality of applying the criteria formulated on the protected areas in a specific population and development context to others in a totally different context. Finally, a more critical view is suggested when we learn from the experience of other countries and deal with the international criteria. It is necessary to take full consideration of the comparability of the human-land relationship and to realise the political implication of international conservation careers as provided by international agreement systems. Meanwhile, it is time to devote more efforts to explore a Chinese approach of sustainable and peaceful development based on the cultural landscape characteristics and developing pressures on Chinese protected areas, which will contribute to a wider range of countries and regions that are faced with similar dual challenges of conservation and development.

Keywords: protected areas; cultural landscape; western-based criteria; a Chinese approach