

社会—生态系统视角下的中国国家公园 可持续旅游新范式探索

杨子江,谢 兵,何 雄

(云南大学 建筑与规划学院,昆明 650500)

摘要:我国正处于国家公园体制建设的实质性推进阶段,如何准确定义和理解国家公园的旅游活动以及对国家公园可持续旅游发展模式的讨论愈发热烈。通过社会—生态系统视角对我国国家公园体系进行分析发现,当前国家公园试点区建设过程中主要存在对国家公园旅游概念模糊不清、缺乏对社会—生态系统耦合机制的整体性思考以及系统构建的外部保障机制不足三大障碍。探索我国国家公园可持续旅游发展的新范式,可以从明确国家公园可持续旅游发展目标、在社会—生态系统整体框架下探索可持续旅游实现路径以及构建有效的外部支撑和保障制度三个方面入手。

关键词:国家公园;可持续旅游;社会—生态系统

中图分类号:F592.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)04-0065-07

收稿日期:2020-04-08

基金项目:本文系国家自然科学基金项目“流动性背景下传统村落神圣空间的地方性生产与不平衡地理研究”(41971186)的研究成果。

作者简介:杨子江(1975—),男,云南昆明人,管理学博士,云南大学建筑与规划学院教授、硕士生导师,研究方向为自然保护地旅游规划与管理;

谢兵(1995—),男,山东淄博人,云南大学建筑与规划学院硕士研究生,研究方向为国家公园功能区划与管理;

何雄(1994—),男,江西南昌人,云南大学建筑与规划学院硕士研究生,研究方向为生态环境保护与可持续旅游发展。

改革开放以来,生态文明建设的重要性愈发突显,尤其是十九大以后,习近平生态文明思想为我国生态文明建设提出了新的要求,指明了新的方向。国家公园体制改革作为整个生态文明体制改革任务中进展最快、成果最显著的综合性改革受到社会各界广泛关注^①。在过去的几年中,什么是适合我国国情与国家公园体制的旅游发展模式,成为管理者和研究者争论的热点和焦点。

国家公园可持续旅游发展作为国家公园体制的核心改革任务之一,既是自然保护地体系建设的重要突破口,也是生态文明体制改革的重点创新路径探索。可持续发展是国家公园建立的初衷,也是一直困扰国家公园建设者和管理者的终极难题,国家公园的旅游发展是整个国家公园系统可持续发展的重中之重。“社会—生态系统”(Social-Ecological Systems, SESs)被认为是当前可持续发展科学最理想的研究单元^②,其实质

①王毅、黄宝荣《中国国家公园体制改革:回顾与前瞻》,《生物多样性》2019年第2期,第117—122页。

②William C. Clark, “Sustainability science: A room of its own”, *Proceedings of National Academy of Sciences of USA* 104, no. 6 (February 2007): 1737—1738.

是一个地理空间内的社会子系统、生态子系统及其之间的耦合效应。我国国家公园是满足这种特征的典型地理空间单元,其广袤的生态环境和丰富的生态资源等自然要素构成了国家公园的生态子系统,同时国家公园境内的原住民、游客等使用者及其经济社会活动等人为要素构成了国家公园的社会子系统,而旅游活动是将这两个子系统进行联系、结合或交互的桥梁与媒介。因此,借助这一理论框架对我国国家公园体制建设过程中存在的关键障碍进行分析,从而探索一种可以推动我国国家公园可持续旅游发展的新范式是创新的研究视角和科学的思考方向。

一 旅游发展与国家公园

2015年9月发布的《生态文明体制改革总体方案》指出:“国家公园实行更严格保护,除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外,禁止其他开发建设,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。”^①2017年《建立国家公园体制总体方案》提到:“国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。”^②2019年6月,《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》则规定:“在保护的前提下,在自然保护地控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动,构建高品质、多样化的生态产品体系。”^③其中关于旅游活动的表述经历了从“旅游”到“游憩”再到“生态旅游”的变化,但都未对旅游的科学内涵作出界定或解读,导致国家公园各试点区在落实文件精神时出现偏差。因此,只有科学解读国家公园与旅游发展的关系,才能为我国国家公园旅游发展管理方案提供可靠的借鉴或参考。

国家公园与旅游的关系一直存在争议。1872年美国《黄石国家公园法案》的颁布标志着世界上第一个国家公园的诞生,同时也传达出一个重要信号:国家公园将作为全美人民游憩娱乐的公共土地^④。从国家公园出现的早期,旅游就是最主要的支撑要素;从立法上看,旅游是国家公园体系的主要功能^⑤。然而,国家公园本质上是一种自然资源保护模式,与需要进行资源开发的旅游活动存在天然矛盾。纵观世界国家公园发展史,反对旅游业在国家公园内发展的声音一直存在,其根源在于不论何种形式的旅游活动都必然会对国家公园的生态保护产生负面影响。为了防止生态环境恶化,国家公园越来越侧重发展那些被标以“可持续”“负责任”和“有环保意识”的旅游类型^⑥。要结束国家公园与旅游这种矛盾的关系,首先必须对相关概念的科学内涵作出正确认识,尤其重要的是认识“旅游与可持续发展”的关系以及定义“国家公园的可持续旅游”。

(1) 旅游与可持续发展

目前,学术界对旅游与可持续发展的联系主要有两种观点:一种是“可持续发展背景下的旅游”,另一种是“可持续旅游”。前者指旅游已经得以发展并可以在一个地区(社区、环境)以这种方式 and 同等规模保持下去,保持的时段是无限的,而且不会引起环境(人文和自然)的改变和退化,而后者指一种能在无限时段中保持存在的特定旅游形式^⑦。二者都提倡一定空间范围内旅游活动的长时间维持与发展,明显的区别在于前者更强调旅游与整个系统中其他要素间的相互作用,比如它关注旅游活动赖以发展的环境背景及其带来的改变和退化影响;相对地,后者主要聚焦在旅游业态本身,独立性意味更强。

“可持续发展背景下的旅游”的观念追求一种基于社会、生态和经济复合系统保持相对稳定状态下的旅游开发模式,它更强调综合性与系统性,将旅游作为整个系统的一部分展开讨论,重点在于探索一种系统框架下的旅游发展标准、原则、规划或管理模式;而“可持续旅游”的观念本质上在寻求一种可以适应所有情境

①中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,中华人民共和国中央人民政府网,2015年9月21日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm。

②中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》,中华人民共和国中央人民政府网,2017年9月26日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm。

③中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,中华人民共和国中央人民政府网,2019年6月26日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm。

④Alfred Runte, *National Parks: the American experience*, 4th ed. (New York: Taylor Trade Publishing, 2010), 29-41.

⑤理查德·巴特勒、斯蒂芬·博伊德《旅游业与国家公园——问题与影响》,张凌云等译,华中科技大学出版社2019年版,第3页。

⑥理查德·巴特勒、斯蒂芬·博伊德《旅游业与国家公园——问题与影响》,第167页。

⑦理查德·巴特勒、斯蒂芬·博伊德《旅游业与国家公园——问题与影响》,第170页。

的具体旅游形式,这意味着可持续旅游的应用在某种意义上被转换成旅游替代形式的探寻,与这一观念相匹配的是对一些有选择的旅游类型的讨论,如“生态旅游”“自然旅游”和“特殊兴趣旅游”等^①。

(2) 国家公园的可持续旅游

国家公园语境下的可持续旅游应是“可持续发展背景下的旅游”,它强调旅游活动对社会—生态系统尤其是其中的生态系统的影响处于恰当的程度和可控的范围,核心是确保国家公园的生态系统能长期维持在一种稳定状态,这也是国家公园生态系统保持统一性的基础。但是长期以来,人们关于国家公园领域的可持续旅游的关注度被引向了“生态旅游”这一特定旅游形式,甚至用它代表旅游的可持续形式。但是生态旅游或探险旅游等特殊旅游形式中既存在符合可持续发展的部分,同时也存在不具备可持续性的部分,只是比例有所不同。因此,可持续旅游并不能被已知的任何一种具体旅游形式覆盖,而我们需要做的是基于可持续发展的概念框架,建立一个动态的标准、原则、规划和管理体系。

总而言之,不论未来使用“可持续旅游”“生态旅游”还是其他表达形式,应首先对其科学内涵作出界定,将国家公园语境下的旅游发展向“可持续发展背景下的旅游”这一概念靠拢,避免继续走入探索某一替代性旅游形式的歧途。

二 社会—生态系统视角下中国国家公园实现可持续旅游发展面临的主要障碍

2015年《建立国家公园体制试点方案》的发布开启了我国国家公园体制的实践探索;2017年9月发布的《建立国家公园体制总体方案》标志着我国国家公园体制顶层设计初步完成;同年10月,党的十九大报告进一步明确了国家公园的定位和作用,国家公园体制建设进入实质性推进阶段^②。截至2019年12月,我国共批准设立了10个国家公园试点区,包括三江源、东北虎豹、大熊猫、神农架、武夷山、钱江源、湖南南山、北京长城、香格里拉普达措和海南热带雨林国家公园,涉及青海、吉林、海南等12个省,试点总面积约22万平方公里,占陆域国土面积的2.3%^③,国家公园体制试点成效日益显现。

但是我国国家公园体制的建设并非一帆风顺,以试点的方式推进国家公园体制建设的重要原因之一就是基于对可能遇到的困难的预判。2017年7—8月开展的中央环境保护督查组云南省巡视工作,发现香格里拉普达措国家公园试点区内仍然存在违规项目建设、过度旅游开发等现象,督查组责令其立即关停生态破坏严重的碧塔海及弥里塘亚高山牧场景区。类似严重的问题催化了《建立国家公园体制总体方案》的提前发布^④。《建立国家公园体制总体方案》从国家纲领性文件的层面再次强调了国家公园的功能定位,由“更严格的保护”变为“最严格的保护”^⑤,并将试点区建设延长至2020年。因此,有必要从社会—生态系统的视角分析我国国家公园的旅游发展,以剖析当前国家公园体制建设过程中旅游发展暴露出来的主要障碍。

(一) 关键概念模糊不清

旅游是国家公园社会—生态系统内部发生联系的重要桥梁与耦合媒介,清晰认识和界定国家公园旅游活动的概念和性质是探索整个国家公园社会—生态系统运行机制的前提和基础。从国家公园试点区的建设情况来看,目前最容易出现的问题之一就是相关基础概念模糊不清。一是对旅游业态科学内涵的理解出现偏差,将“大众观光旅游”等传统的旅游形式等同于整个旅游业态。例如云南省政府在开启“国家公园”地方性探索的初期,将“国家公园”作为一个新的旅游牌子来发展传统大众旅游,而在中央明确国家公园“保护为主、全民公益性优先”的性质后,试点区又刻意回避“旅游”这个词,代之以“游憩”等词汇表述,这是“旅游”词

^①理查德·巴特勒、斯蒂芬·博伊德《旅游业与国家公园——问题与影响》,第171页。

^②黄宝荣等《我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议》,《中国科学院院刊》2018年第1期,第76—77页。

^③姚亚奇《国家公园体制试点交出哪些“成绩单”》,新华网,2020年1月9日发布,2020年2月8日访问,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/09/c_1125437608.htm。

^④苏杨《事权统一、责权相当,中央出钱、指导有方——解读〈建立国家公园体制总体方案〉之一》,《中国发展观察》(增刊)2017年第3期,第95—102页。

^⑤中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》,中华人民共和国中央人民政府网,2017年9月26日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm。

义外延弱化的表现^①。二是将“可持续发展背景下的旅游”与“生态旅游”等特定旅游模式的概念相混淆,将特定的替代性旅游形式等同于可持续背景下的旅游发展方式。如2018年批复的《三江源国家公园总体规划》中,就明确提出“通过特许经营的方式适度发展生态旅游”^②,但并未对“生态旅游”作出概念界定或解读,在一定程度上反映出试点区对国家公园语境下的可持续旅游相关概念模糊不清,仍将其作为一种产业辅助手段而非发展方式。

(二)对国家公园社会—生态系统耦合作用机制理解有限

国家公园社会—生态系统构建的核心难题在于理解和掌握整个系统内部的耦合机制,而探索一条适合国家公园旅游可持续发展的实现路径是其中最关键的组成部分之一,这无疑是个复杂而又庞大的系统工程。我国国家公园是由自然生态系统、历史文化系统、社会经济系统、多重资源管理系统、利益交错的周边社区系统等多要素、多类型、多层次组成的复杂系统^③,而具体到每个国家公园试点区,情况又有所不同。例如在进行社会—生态系统构建时,以生物多样性保护为主要目的的东北虎豹国家公园与以历史人文景观保护为主的北京长城国家公园在要素分析、子系统搭建和耦合机制等方面就存在显著不同。到目前为止,“黑箱管理模式”仍适用于描述各国国家公园引导和控制旅游发展的管理现状。原因在于,面对国家公园这一复杂的社会—生态系统,目标和结果相对容易获知,管理手段也可以不断提出和尝试,但目标、手段和结果之间的相互作用机制却模糊不清,无法实现精准有效管理^④。出现严重问题后才采取补救措施,其实不单单出现在我国云南的普达措国家公园试点区,即便在国家公园系统发展相对成熟的美国,由于缺少对国家公园社会—生态系统的足够认知和面向管理目标的科学实现路径以及不恰当的管理手段,造成国家公园系统功能紊乱的情况屡见不鲜。比如黄石国家公园著名的“猎狼”运动,造成了麋鹿等生物数量的大幅度不可控增减等生物链失衡的后果;又比如优胜美地国家公园核心区赫奇赫奇谷水坝建设导致的严重生态环境破坏^⑤。类似的问题在我国国家公园试点区乃至整个自然保护地体系中也普遍存在。因此,只有加强对国家公园社会—生态系统耦合机制的理解和把握,才能深入探索适合我国国情的可持续旅游实现路径。

(三)系统外部支撑和调控机制不健全

即便国家公园社会—生态系统得以构建完善,仍然需要强有力的外部保障机制加以支持和控制。这里说的外部保障机制主要涉及明晰的产权制度、健全的法律制度和长效的监测机制。我国国家公园体制各试点区组成成分相对复杂,周边自然保护地权属混乱,短期内难以实现统一事权的目标。明晰的产权制度是理顺国家公园系统的基础^⑥,是全面梳理国家公园社会—生态系统各构成要素的必要条件,是我国国家公园体制建设顺利开展的重要依据和保障。当前我国关于国家公园自然保护地的单行法尚未出台,专项立法以及与国家公园旅游发展相关的行政法规、部门规章或行业标准仍需完善,对引导和控制国家公园社会—生态系统的运行造成了很大障碍。目前三江源等国家公园试点区已陆续启动立法工作,但距离专项立法全面覆盖、旅游等各项活动开展有法可依的目标仍有很长的路要走。长效的监测机制是引导国家公园社会—生态系统处于相对稳定状态的重要手段和保障措施,通过对国家公园生态系统和社会系统各要素的长期监测,才能验证系统耦合机制是否符合可持续性原则,才能引导国家公园系统朝着更科学的方向运行。当前我国国家公园各试点区普遍缺乏长效监测机制,现有的少量监测站也存在侧重内容相对片面、监测周期较短等问题,因此全面而长效的监测机制是各国家公园试点区亟需建立的外部保障机制。

三 我国国家公园实现可持续旅游发展的新范式探索

① 苏杨《国家公园发展旅游的方式得到明确——解读〈建立国家公园体制总体方案〉方案之三(上)》,《中国发展观察》2017年第23期,第56页。

② 国家发展改革委关于印发《三江源国家公园总体规划的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,2018年1月17日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/17/content_5257568.htm。

③ 吴承照、贾静《基于复杂系统理论的我国国家公园管理机制初步研究》,《旅游科学》2017年第3期,第25页。

④ 向宝惠、曾瑜哲《三江源国家公园体制试点区生态旅游系统构建与运行机制探讨》,《资源科学》2017年第1期,第50—60页。

⑤ Alfred Runte, *National Parks: the American experience*, 29—41.

⑥ 苏杨《事权统一、责权相当,中央出钱、指导有方——解读〈建立国家公园体制总体方案〉之一》,《中国发展观察》(增刊)2017年第3期,第95—102页。

通过社会—生态系统视角对我国国家公园体系进行分析发现,当前国家公园试点区建设过程中主要存在对国家公园旅游发展相关概念模糊不清、缺乏对社会—生态系统耦合机制的整体性思考以及系统构建的外部保障机制不足三大障碍。针对上述情况,可以从明确国家公园可持续旅游发展目标、在社会—生态系统整体框架下探索可持续旅游实现路径以及构建有效的系统外部支撑和保障制度三个方面入手。

(一)明确可持续旅游发展目标

明确宣示国家公园具体的可持续旅游发展目标,是国家公园管理者和旅游经营者必须承担的职责和任务,因为只有这样才能使国家公园的可持续旅游发展与其自身独特价值相匹配,才能有助于识别和判定预期的管理目标能否实现,才能有助于形成国家公园管理的自我监督和公众监督。在国家公园的总体规划或重要管理文件中采用“生态旅游”的概念来简单代替国家公园可持续旅游发展目标与内容是难以让人信服的。

国家公园可持续旅游发展的最终目标应是对保护区进行长远保护,这既是由国家公园设立的基本使命所决定,也是客观上的必然需求。在国家公园环境内,任何形式的可持续性都应首先基于国家公园社会—生态系统的可持续性^①。旅游是在实际社会—生态系统中运行的,旅游的任何影响都会对国家公园系统产生作用,维持整个国家公园系统长期处在一种稳定状态,是国家公园可持续旅游存在的前提和基础。在总体目标之下,不同的国家公园应设立不同的可持续旅游发展目标。这些目标可能会因为国家公园所具有的独特价值不同而不同,但都应该包含生态子系统目标和社会子系统目标,只是侧重点和优先级有所不同。这些目标应在国家公园利益相关各方之间进行讨论并取得共识,尽可能明确可持续旅游对国家公园、当地社区和游客等可能带来的积极影响或改变。

(二)在社会—生态系统整体框架下探索国家公园可持续旅游的实现路径

即使国家公园管理者、旅游运营方和各利益相关者成功提出具体并被广泛接受的可持续旅游发展目标,但在国家公园这样复杂的社会—生态系统中要最终实现提出的目标是一项艰巨的任务。可持续发展的理念和原则虽然已被广泛接受和认可,但关键在于执行,即要把这些理念和原则有效地贯彻下去。从超过百年的国外公园管理实践经验来看,如何正确认识和理解国家公园生态系统与社会系统之间的多元互动和耦合机制,是国家公园管理者贯彻和执行可持续发展原则和理念时面临的真正难题与挑战。

国家公园的旅游发展依托自然资源与生态环境而存在,是连接自然生态与人类社会发展的媒介与桥梁,发挥着协调与平衡国家公园资源保护与社区、地区发展间矛盾的关键作用。国家公园的旅游作为公园系统中的一个要素,在可持续性的大布局中,如果只关注自身,忽略了与其他要素的关联,必将是不可持续的。国家公园具有生态保护、科研、教育、游憩与社区发展等功能,但在过去的研究中,往往将其各项功能作为割裂的个体加以实现。如特许经营、游客管理、公众支持等传统游憩管理方法和手段基本上只聚焦游憩功能本身,即便对生态保护、教育等其他功能有所涉及,但是在缺乏统一的组织视角或理论框架的情况下,难免出现重复、遗漏甚至自相矛盾。

社会—生态系统被认为是可持续发展科学最理想的研究和分析框架,在有效解读和设定国家公园系统结构、功能与目标的基础上,系统整合特许经营、环境教育、分区利用、游客管理、公众支持、社区参与等传统经典旅游管理手段与机制^②,从国家公园社会—生态系统发展目标、原则和理念的角度对其进行增减修订,优化旅游产品结构、旅游要素结构及旅游产业结构^③,将为国家公园旅游实现可持续发展提供全新方法与路径。这就意味着,国家公园所有的规划管理目标都是基于完整的社会—生态系统视角,根本上改变了以往各行其是的局面。国家公园的旅游发展作为这些规划管理目标的重要组成部分,既需要契合整个国家公园社会—生态系统的规划管理总目标,又必须与系统中其他规划管理子目标进行有机互动或联合,而国家公园的旅游发展将作为一个社会—生态子系统来实现内部管理要素的系统协调与互动联合。例如基于社会—生态系统中的社会可持续发展视角,国家公园旅游发展可以与社区发展有机结合,通过一定的职业培训,把当地

^①理查德·巴特勒、斯蒂芬·博伊德《旅游业与国家公园——问题与影响》,第172页。

^②向宝惠、曾瑜哲《三江源国家公园体制试点区生态旅游系统构建与运行机制探讨》,《资源科学》2017年第1期,第50—60页。

^③胡北明、黄俊《中国旅游发展70年的政策演进与展望——基于1949—2018年政策文本的量化分析》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第6期,第72页。

居民纳入旅游发展服务系统中来,使旅游发展带来的就业机会和经济收入造福于社区发展,改变以往依靠生态补偿等相对单一的社区发展手段,同时也把社区居民从旅游发展的受害者转变为受益者。与此同时,在国家公园旅游发展的社会—生态系统内,社区参与可以与环境教育相结合,即在前期职业培训时,相应地进行生态环境保护思想的传播和教育,借此将社区居民由环境教育的旁观者或受教育者转变为传播者和教育者。事实上,近年来美国、加拿大等国的国家公园已经逐步引入了基于社会—生态系统的管理理念,并运用于国家公园旅游管理实践,取得了不错的成效。

(三)构建有效的系统外部支撑和保障制度

1.产权制度保障

明确产权是全面系统梳理国家公园社会—生态系统各组成要素的基础和前提。国家公园是自然禀赋或历史遗存的公共资源,资源所有权通常为全体社会成员共同享有,因此,如何预防“公地悲剧”的发生应当成为管理者和研究者首要关注的问题。从以往我国公共资源依托型景区旅游目的地暴露的问题可以看出,管理者对旅游业发展持有的机会主义发展态度是导致目的地“公地悲剧”不断发生、旅游发展不可持续的重要根源。国家公园体制试点特别强调确保全民所有的自然资源资产占主体地位,由国家批准设立并主导管理,明确国家公园是中央政府事权,国家公园内全民所有的自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使的制度设计^①,就是希望通过彻底解决产权问题为国家公园实现可持续发展扫清障碍。

2.立法制度保障

完备的法律体系是引导和控制国家公园社会—生态系统科学运行的主要依据和保障。我国自然保护地体系情况复杂,涉及不同管理部门与多方利益主体,国家公园主体地位的确立和自然保护地体系的优化升级都离不开全面协调、综合完备的法律体系保障。从立法层次来看,虽然《中华人民共和国环境保护法》等基本法对生态文明建设有所规定,但仍不足以成为国家公园体制的立法基础,而当前地方政府针对国家公园试点区发布的行政规章效力较低且适用性不强,同时部门规章、工作指南等专项立法大多仍处于草拟和试点阶段^②。从立法结构来看,国家公园立法需要统筹考虑自然保护地体系立法以便重构自然保护地法律体系、协调各法律部门关系。因此,建立以《国家公园法》等综合性单行法为基础,总体规划、功能分区等部门标准规范或技术规程为指导,地方行政法规为补充的完善法律体系,才能为国家公园社会—生态系统旅游的可持续性发展提供法律制度保障。

3.监测制度保障

全面长效的监测制度是监督国家公园社会—生态系统耦合机制可持续性发展的主要制度手段和措施。针对国家公园生态子系统和社会子系统情况建立监测体系,是验证国家公园旅游是否符合可持续发展原则的有效手段和引导国家公园可持续旅游正确发展方向的重要保障。监测的目的是通过不同时间点之间的比较发现国家公园系统产生的变化,判定这些变化是出于自然原因,还是人为活动压力所致。对生态系统和社会系统进行监测,可使管理部门衡量游客等社会系统要素造成的影响是否处于可接受的范围,以及生态系统要素的改变是否处于可控的阶段^③。监测体系的建立应因不同国家公园的特点而动态调整,如普达措国家公园试点应侧重生态承载力监测,东北虎豹国家公园试点应侧重动植物多样性监测,但都应涵盖生态系统和社会系统两个方面。同时,监测机构也不宜局限于管理部门内部,应适当引入第三方监测单位(如高校或科研院所等学术机构),这样既可以多方印证监测结果的可靠性,又可以为后续学术研究提供案例支撑。

四 结语

2019年6月出台的《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》^④预示着我国探索建立

①中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》,中华人民共和国中央人民政府网,2017年9月26日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm。

②吕忠梅《以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考》,《生物多样性》2019年第2期,第128—136页。

③Parks Canada, *Guiding Principles and Operational Policies* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994), 56.

④中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,中华人民共和国中央人民政府网,2019年6月26日发布,2020年2月8日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm。

国家公园体制的顶层设计已日趋成熟,相信在不久的将来,本文提到的相关改革方向与措施将会得到不断完善。但在微观层面上,由于对国家公园社会—生态系统的研究积累有限,缺少系统思考,把生态旅游等替代性旅游形式理解为国家公园可持续旅游的唯一最优解,照搬国外特许经营、环境教育、分区利用、游客管理等传统管理手段的情况在国家公园试点区普遍存在,如此很难真正实现国家公园生态保护与资源利用平衡,也很难有效预防类似普达措国家公园试点区出现的问题。本文从社会—生态系统视角对我国国家公园体制试点区可持续旅游发展面临的关键障碍进行分析,尝试从发展理念、实现路径、制度保障三个方面对其进行归纳解读,并提出了相应的解决策略。在发展理念维度,明确界定了国家公园社会—生态系统可持续旅游发展的科学内涵,对基于整个国家公园系统的旅游发展模式探索简化为“生态旅游”等替代性旅游形式的思路和做法提出批驳,并提出要从国家公园社会—生态系统尤其是国家公园生态子系统的角度出发,宣示国家公园可持续旅游发展目标,以确保国家公园发展方向与管理目标的科学性和正确性。在实现路径维度,针对现有制度下的“黑箱管理模式”对旅游发展目标、手段和结果之间的控制引导难以精准实现及其相互割裂、各行其是的情况,提出应在理解和把握社会—生态系统耦合机制的基础上探索特许经营、环境教育、分区利用、游客管理、公众支持、社区参与等旅游发展实现路径,改变以往各自为政甚至自相矛盾的尴尬局面,以实现逻辑闭合与自洽。在制度保障维度,提出产权制度、法律制度和监测机制缺失是目前我国国家公园体制最关键的问题,是阻碍国家公园社会—生态系统构建最主要的外部保障机制的制度缺失,并从所有权归属及行使方式的角度、从法律体系组成结构和内容的角度、从监测机构及监测内容的角度,分别对上述三项制度缺失的问题提出解决思路,以保障各项改革措施的顺利实施。

在“社会—生态系统”理论框架下整合传统管理手段和工具、探寻不同类型国家公园可持续发展的实现路径以摆脱国家公园可持续旅游的发展困境,是未来国家公园试点区管理者必须面对和解决的关键难题。希望本文提出的观点能为我国国家公园实现可持续发展起到抛砖引玉的作用,为深化生态文明体制改革、践行“绿水青山变为金山银山”理念提供有益借鉴和思考。

On China National Park From the Perspective of Society-Ecology System

YANG Zi-jiang, XIE Bing, HE Xiong

(School of Architecture and Urban Planning, Yunnan University, Kunming, Yunnan 650500, China)

Abstract: China is in the substantive advancement stage of the national park system construction. Discussions on accurate definition and understanding of tourism activities of national parks and their sustainable development model are becoming more and more intense. By tracing the relationship between national parks and tourism development, analyzing connotations of “tourism and sustainable development and sustainable tourism in national parks, and from the perspective of socio-ecological systems, this paper looks into the sustainable development of national parks, current key obstacles to the realization of sustainable tourism development in China’s national parks, and proposes a new paradigm to explore the sustainable development of China’s national parks from the three dimensions of development concept, realization path and system guarantee.

Key words: national park; sustainable tourism; society-ecosystem

[责任编辑:钟秋波]