

环境保护与地区发展的平衡之道

——法国的大区自然公园制度与实践

□ 杨 辰, 王 茜, 周 俭

【摘 要】大区自然公园是法国生态系统比较脆弱且村镇密度较高的乡村地区自愿选择的一种平衡保护和发展的治理工具。文章从法国较为复杂的行政区划体系出发, 基于自然空间的 4 种保护类型, 详细介绍了大区自然公园的发展历程、规划要求及治理机制, 在此基础上以孚日大区自然公园为实践案例, 探索其建设与管理的四大方针和具体措施, 以期为中国国家公园的建设、生态环境的保护乃至整个空间规划体系的构建提供借鉴。

【关键词】自然空间; 大区自然公园; 环境保护; 地区发展; 规划建设; 治理机制; 法国

【文章编号】1006-0022(2019)17-0036-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】杨辰, 王茜, 周俭. 环境保护与地区发展的平衡之道 ——法国的大区自然公园制度与实践 [J]. 规划师, 2019(17): 36-43.

The Balance Between Environmental Protection and Regional Development: France's "Regional Natural Park" System and Practice/Yang Chen, Wang Qian, Zhou Jian

【Abstract】“Regional Natural Park” (PNR) is a kind of governance tool to balance environmental protection and regional development, which is voluntarily chosen by rural areas with fragile ecosystems and high density of villages and towns. The paper begins with the complex administrative system of France, introduces the four types of natural spaces and the evolution, planning requirement, and governance mechanism of PNR. It further studies the principles and strategies with Vosges regional natural park as an example. It provides a reference for China's national park development, ecological preservation, and spatial planning system construction.

【Keywords】 Natural space, Regional natural park, Environmental protection, Regional development, Planning and construction, Governance system, France

0 引言

法国位于欧洲大陆西部, 面积为 55 万平方千米, 是西欧面积最大的国家 (约为欧盟总面积的 1/5)。法国境内山脉众多 (如阿尔卑斯山、比利牛斯山、汝拉山、阿登山、中央高地和孚日山), 海岸线很长 (5 500 km), 分别与北海、芒什海峡、大西洋和地中海相通, 特别是农业和林业资源丰富, 占地面积为 48 万平方千米, 相

当于本土面积的 82%, 其中森林面积约占国土面积的 30%, 仅次于瑞典和芬兰, 居欧盟第三位。自 1960 年开始, 法国陆续建立了一套包含国家公园、自然保护区、群落生态保护区、滨海保护区、大区自然公园 (Parcs Naturels Régionaux, 简称“PNR”) 等在内的保护自然环境法律, 保护面积占国土总面积的 70% 以上。

在这些受保护的天然空间中, 大区自然公园制度与实践对中国当前的国家公园建设最具借鉴价值。这

【基金项目】 国家自然科学基金面上项目 (51778434、51778430)

【作者简介】 杨 辰, 博士, 同济大学建筑与城市规划学院副教授、博士生导师。

王 茜, 国务院发展研究中心助理研究员。

周 俭, 通讯作者, 博士, 同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

是因为：首先，大区自然公园是法国自然空间保护的主体。截至 2019 年，法国共有 53 个大区自然公园，包含 15 个大区、75 个省和 4 397 个市镇；涉及人口逾 400 万，占全法国人口的 6%；公园面积为 8.7 万平方千米，占国土面积的 16%。法国超过一半的自然保护区都坐落在大区自然公园内，包含了法国 2/3 的人与生物圈保护地^[1]。其次，与其他保护类型相比，大区自然公园内部有数量众多的市镇和居民点，保护与发展的矛盾十分突出——这与以美国为代表的北美国家公园有本质差别，而与中国的情况更为相似^①。此外，法国大区自然公园充分利用市镇联合体和公园宪章等治理工具，将园区内市镇应履行的义务和可获得的权利以宪章的方式固定下来，在平衡保护与发展的同时，也确保了参与主体的协同行动。可以说，大区自然公园对于法国自然空间的保护与可持续发展具有重要意义。

1 行政区划

法国对自然空间的保护不是简单的划定保护区和制定管控要求，而是根据国家 and 地方的协同行动，设计了一套有效的治理工具。为了理解这套工具的运作机制，首先需要了解法国较为复杂的行政区划体系。

法国的行政区划分为国家 (Etat)、大区 (Région)、省 (Département) 和市镇 (Communes) 四级，后三级属于地方政体。这一区划的背后是法国强大的中央集权管理和悠久的地方自治传统的结合。集权体现在中央政府可以通过向大区和省任命区长与省长的方式直接对地方事务进行管理；而自治则体现在作为法国最基层的行政单位——市镇，是由议会负责管理的，议员由居民直选产生（任期 6 年，期满改选）。因此，根据权力主体，法国的行政区划系统又可以分为自上而下和自下而上两套系统，其中自上而下系统

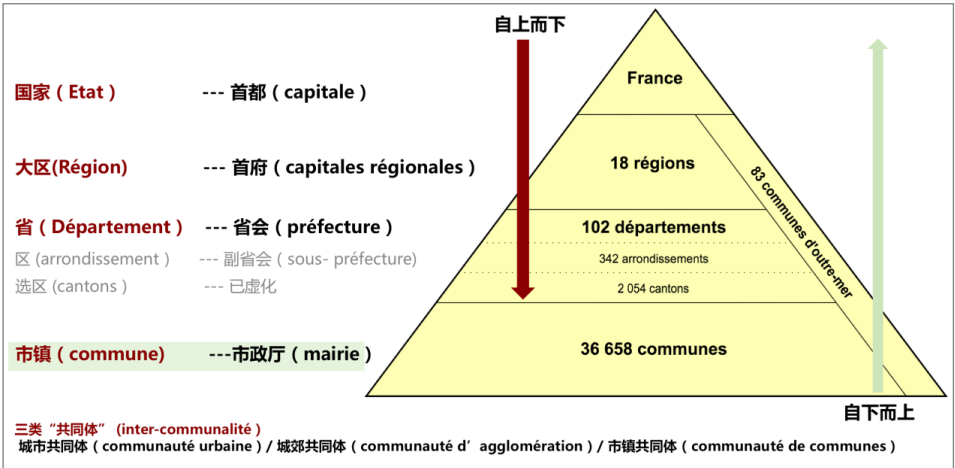


图 1 法国的行政区划结构示意图^[3]

表 1 不同等级的行政单元与行政长官

行政单元	政府所在地	行政长官	产生方式
国家 (Etat)	首都 (Capitale)	总统	民选 (直选)
大区 (Région)	首府 (Capitales régionales)	大区长	中央政府任命
省 (Département)	中心镇 (Préfecture)	省长	中央政府任命
区 (Arrondissement)	一般镇 (Sous-préfectures)	小区长	中央政府任命
市镇 (Commune)	本市镇	市长	民选 (直选)

包括大区、省、区 (Arrondissement) 和乡 (Canton)^②；自下而上系统主要指市镇^③^[2]及多个市镇根据发展需要组成的共同体^④^[3]（图 1，表 1）。

2 自然空间的保护类型

法国对自然资源（空间）(Espaces Naturels) 的保护主要分为 4 种类型：自然保护区 (Réserves Naturelles)、国家公园 (Parcs Nationaux)、大区自然公园和其他保护类型。

2.1 自然保护区

法国对自然空间展开系统的保护相对较晚。虽然早在 1912 年鸟类保护协会在布列塔尼北部的七岛群岛建立了第一个鸟类保护地，但官方的第一部保护法令（自然保护区）直到 1957 年才正式出台。这部法令并没有对“进入列级的自然保护区”给予明确定义，但是提出了 5 个标准：①属于濒临消失或珍稀动植

物的栖息地；②属于濒临消失或稀有植物的植物园和林地；③具有独特的地质学、地貌学或洞穴地质特征的形成地；④对科学和技术研究有重要意义的地区；⑤对研究人类早期活动有重要意义的地区。1997 年法令进一步明确“自然保护区应设专门的保护条例，并根据保护生物多样性的生态标准来进行管理”。由于各地方的自然条件差异大，保护区覆盖了山区、湿地、岛屿、滨水沼泽、岩石海岸、植物学与地质学研究地等多种类型，规模也从几十公顷到几千公顷不等。截至 2005 年，全法国共有 156 个自然保护区，面积为 4 270 km²，约占国土面积的 0.8%^[4]。

2.2 国家公园

法国第一个国家公园是成立于 1913 年的 Berarde 公园。由于是地方发起，这个公园不具备任何官方身份，也没有享受公共财政的支持。直到 1960 年法令的出台（7 月 22 日法令，2006 年修订），

法国才正式在国家层面建立了国家公园体制——这比大部分年轻的英语国家(如美国^⑤、加拿大、澳大利亚和南非等)建成国家公园的时间都要晚,也晚于不少欧洲国家(如瑞典、瑞士、意大利和斯洛文尼亚)。根据1960年法令,法国建立国家公园的目标是保护大面积的自然空间,重点保护它们的自然景观和生物多样性,并为所在地区的经济、社会和文化发展提供资源。这一目标也彰显了法国设立国家公园的三重作用:保护、科学与旅游价值的挖掘和地方经济发展。

根据1960年法令,法国国家公园内部应包括三大区域:①完整保护区(Zone De Réserve Intégrale)。该区域仅作为科学研究使用,一般公众禁止进入。②一个或多个核心区(Coeurs Du Parc)。区内实施严格的保护条例,除特殊规定外,禁止开发公路、桥梁等基础设施,一律禁止工业与商业活动、广告、公共和私人开发项目、各类交通工具,连公园内传统的捕鱼和狩猎活动,以及任何可能对动植物种群有负面影响的活动都不得进行。③加盟区(Aire d' Adhésion)。一般处于国家公园的边缘,大部分是由公园宪章划入的周边市镇。这一区域内可以布置各类公共服务设施,对开发项目一般也没有严格规定(但要符合国家公园宪章的约定)。截至2018年,全法国有10个国家公园,其中3个位于海外省,总面积达到2.2万平方千米,占国土总面积的3.8%^[4]。

2.3 大区自然公园

大区自然公园是极具法国特色的自然空间保护类型。它是加盟市镇在“自愿选择”基础上形成的保护模式,初衷是要保护和加强那些被视为“丰富且脆弱”的自然和文化遗产,通过保护与提升自然空间来促进地方发展。与自然保护区和国家公园不同,大区自然公园是由地方政府牵头(由市镇提出建立大区自然公园的动议,得到大区的认可之后

由大区负责筹建,最终由国家颁布法令进行确认)、基于大区公园宪章(Chartre)对所有加盟市镇的保护与发展行为进行统一约束的一种方式。因此,大区自然公园没有任何监管权,不能对区内的经济活动、开发行为做法律上的具体限制,只能监督、落实公园所在区域和市镇的相关法定规划,并提出协调发展建议。大区自然公园建立的标志是1967年3月1日戴高乐将军签署的法令,确定了大区自然公园体制的合法性。经过50多年的发展,大区自然公园已成为法国自然空间保护的主体。

2.4 其他保护类型

除了以上3种类型,法国还存在若干类型的自然空间保护地。例如,1943年法令公布了列级森林空间(Espace Boisé Classé),该法令要求地方规划(PLU)对辖区内所有重要的树林、森林、公园、独株植物、灌木或行道树进行划定保护甚至开辟区域进行种植,目的是发挥这些自然空间生态、社会和城镇的三重作用,同时这些划定区域未来的功能还要符合《森林法》的相关规定;1985年法令公布了敏感自然空间(Espace Nnaturel Sensible),这是保护因城市蔓延而不断被蚕食的自然空间,该法令要求省政府对辖区内所有建设项目征收“敏感自然空间税”(约占工程造价的1%),收入专门用来保护省域自然敏感空间,对于重要区域可动用“优先购买权”限制开发、维持生物多样性并向市民开放;1977年法令公布了生物群落保护地(Arretes De Biotope),针对野生动物、植物群落划定物种保护区域,禁止或限制人类活动。此外,相关保护类型还有1981年由国家森林办公室颁布的生态保护区(Réserve Biologique),1982年颁布的具有动物、植物、生态价值的自然区域(ZNIEFF),1989年提出的鸟类保护区(ZICO),1992年欧盟提出的自然保护区网络(Natura 2000),以及2009年Grenelle环境保护法

公布并划定的海洋自然公园(Parc Naturel Marin)。

2.5 小结

各类自然空间在法国国土范围内构成了庞大的保护网络(部分空间有重叠)(图2),在国家、大区、省、市镇及市镇联合体等不同行政层级之间形成了独具特色的建设和管理体系。在这一体系中,无论是从数量还是保护效果看,大区自然公园都起到主要的作用,其独特的保护管理制度(基于大区自然公园宪章的加盟制)对于我国的自然空间保护与利用,特别是平衡生态保护与人居环境协调发展方面具有重要的借鉴意义。

3 法国大区自然公园的规划建设与治理机制

3.1 发展历程

1967年法令提出了建立大区自然公园的3个主要原因:①为都市区市民提供郊野休闲场所;②为发展迟缓的乡村地区注入活力;③保护动植物群落和自然景观,提升自然和文化遗产的丰富度。这说明大区自然公园从一开始就不是单纯以生态保护为唯一目标的,而是兼顾了地方经济发展、社会生活和文化传承等多元诉求。

1975年法令做了修改,强调大区自然公园应首先“侧重乡村地区的发展”,重点是在保护的基础上,留住本地区居民、维持当地的经济活动、提升旅游设施的服务水平。

1983年法国的《地方分权法》进一步给予地方市镇发展自主权^⑥。国家鼓励市镇和市镇联合体根据发展需要,向省和大区提交大区自然公园的建设申请,并在大区自然公园范围内,通过宪章的形式来明确各市镇在未来的区域发展中应承担的责任和享受的权利。1993年《景观保护与提升法》进一步明确,大区自然公园应当是一项集环境保护、区域规

划、经济和社会发展及公众教育于一体的政策设计。地方规划文件 (Documents d'Urbanisme) 作为市镇唯一的法定规划, 不应违反所在大区自然公园的宪章, 这间接赋予大区自然公园部分法定规划的权力。

1988 年的新法令替代了 1975 年法令, 强调大区自然公园的首要目标应当转到“自然和文化遗产的保护与提升”上来, 因为当前的主要矛盾是经济发展与地方自然和文化遗产之间的平衡“日益脆弱”。1994 年法令拓展了大区自然公园的建设目标: ①保护自然和文化遗产; ②协调区域规划; ③促进经济、社会、文化和生活品质的全面提升; ④完善对公众的接待、展示和教育功能; ⑤建立科学研究的实验性项目。

3.2 规划要求

虽然加盟大区、省和市镇各自的法定规划^⑦都要符合大区自然公园宪章, 但大区自然公园自身并没有独立的法定规划。1988 年的新法令对大区自然公园规划做了若干规定: ①大区自然公园的划定应突出本地区独特的自然、地理和文化特征, 且加盟市镇的数量不应超过 100 个。因此, 法国大区自然公园的平均规模为 400 ~ 2 500 km², 这与国家公园的大小相当^④。②大区自然公园是根据市镇和大区自身发展要求而设的, 规划期限为 12 年 (2006 年之前为 10 年), 这充分体现了地方自治精神, 因为法国的中央政府 (总统) 任期为 5 年, 而大区政府 (区长) 和市镇议会 (议员) 的任期都是 6 年。③大区自然公园的规划目标是保护和提升自然文化遗产、为乡村发展注入活力及为都市区居民提供休闲场所, 这也是为什么如今的 53 个大区自然公园的选址基本位于三类地区, 即自然和文化遗产集中地、欠发达乡村和小城镇、都市区的外围 (图 3)。④大区自然公园宪章内容应包括区域交通组织、服务设施配置、区内建设行为管控、自然和人文景

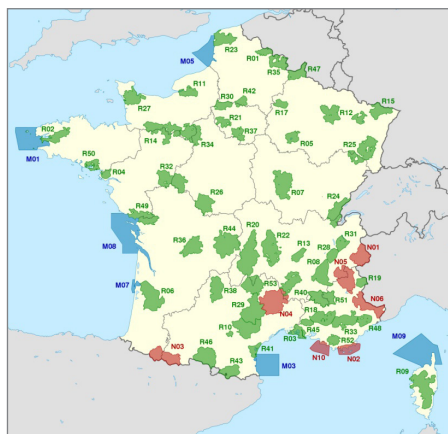


图 2 法国自然空间保护的主要类型分布图^③
注: 红色为国家公园, 绿色为大区自然公园, 蓝色为海洋自然公园。

观保护、抵制对环境有害的各类开发和建设等。⑤大区自然公园宪章的实施主体是混合联合会 (Syndicat Mixte)。⑥大区自然公园宪章在两种情况下可撤销, 即加盟市镇不遵守约定或宪章需要更新。

3.3 治理机制

经过半个多世纪的实践探索, 法国的大区自然公园形成了一套较为成熟的治理机制, 较好地体现了多方参与、共同治理、实现共赢的理念, 具体可从大区自然公园宪章和组织管理两个方面加以考察。

3.3.1 大区自然公园宪章

大区自然公园宪章是大区自然公园区域内所有机构和居民都必须遵守的共同纲领。一般来说, 大区自然公园设立前最重要的准备工作就是起草宪章的草案。大区自然公园的设立须经中央政府 (生态转型部) 的批复, 而批复的主要依据就是专家委员会对宪章草案的评估结论。因此, 宪章的起草是一项极其重要和严肃的工作, 一般要经过一年半左右的前期调研。宪章的内容必须涵盖 4 个方面: 一是关于生态多样性保护的方针和举措; 二是关于城市规划的原则和方针; 三是关于经济发展的方针和构想; 四是关于增强居民认同感的方针和举措。在大区自然公园正式挂牌成立之后, 大区自然公园董事会 (Comité Syndicat) 和

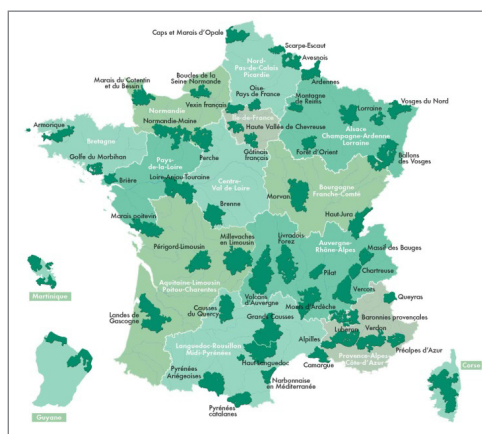


图 3 法国 53 个大区自然公园分布图^①

管委会要各自设立 4 个相应的委员会来负责这四个领域的事务。

大区自然公园宪章的技术文件应包含如下内容: ①一份报告——系统提出保护与发展的策略, 明确实施步骤及各加盟市镇承担的具体工作; ②一张图纸——在对自然和文化遗产资源进行清点的基础上, 对大区自然公园进行功能分区, 并提出各区发展的目标和任务; ③一套附件——对上版宪章的总结, 混合联合会 (由大区、省和市镇代表组成) 对规划进行修订及制定公园管理细则。

大区自然公园宪章每 12 年修订一次, 以适应各方面情况的变化。在宪章修订工作开始之前, 环境保护部会聘请专家对宪章的实施情况进行总结评估, 并依此进行严格的审核。如果审核未能通过, 大区自然公园 (包括区域内的相关市镇) 须进行整改, 若三年内整改仍未达标, 大区自然公园将被摘牌。

3.3.2 组织管理

大区自然公园的建立过程是自下而上的。首先由市镇提出建立大区自然公园的动议, 得到大区的认可之后由大区负责筹建, 最终由国家颁布的法令来进行确认。大区自然公园的最高决策机构是由区域内的各级地方政府组成的混合联合会。混合联合会每年召开 3 ~ 4 次会议, 主要负责规划和预算等重大事项。公园的日常事务决策机构是由混合联合会选举产

生的大区自然公园董事会。董事会成员以公园区域内的市长代表为主,其他成员还包括市镇联合体 (Communauté De Communes) 的代表、农牧民代表、省政府和大区政府代表,以及中央部门 (生态转型部) 的代表。大区自然公园另设有科学委员会 (Conseil Scientifique), 成员大多为区域内的大学教授,且委员会主任通常为生态学专家。董事会的决策中凡是涉及生态环保等专业性的问题均要经过专家委员会的审议。大区自然公园的运行管理执行机构是管委会。管委会的工作内容主要是协调相关合作方,为其中市镇提出的相关项目提供资金与技术支持,项目支持领域主要包括自然文化遗产保护、领土整治、经济社会发展、环境教育和科学研究等。大区自然公园的规划编制、建设、管理运营经费由大区、省和市镇各级政府负担,中央政府也会以财政补助的形式予以支持。而大区自然公园也可以将旅游税收入 (Taxe De Sejour) 以“合约”的方式返还给加盟市镇。这种利益分享模式既提高了市镇参与大区自然公园的积极性,同时也促进了地方经济的可持续发展 (图 4)。

从上述决策和运行机制看,多方参与的董事会确保了大区自然公园基层自治和多元共治的理念,而中央政府对大区自然公园的管控主要通过引导每个大

区自然公园制定宪章得以实现。

4 孚日大区自然公园案例

位于法国东北部法德边界的孚日大区自然公园 (Parc Naturel Régional Des Ballons Des Vosges) 建于 1989 年,横跨 2 个大区 (大东区及勃艮第弗朗什孔泰大区)、4 个省 (孚日省、上莱茵省、贝尔福省及上索恩省),面积为 2 921 km²。截至 2018 年 1 月已有 197 个市镇加盟,人口达 251 707 人,是法国面积最大、人口最密集的大区自然公园之一 (图 5)。公园范围内有 30 个城市的人口超过 2 000 人,城市化的国土面积为 7%,整体说来此区域受城市化影响较大^[6]。

孚日大区自然公园自 1989 年建立以来,宪章经过多次修订,现行宪章施行期为 2012 ~ 2024 年。该版宪章明确提出四大工作重点:一是保护生物多样性及景观多样性;二是保证空间和资源利用的可持续;三是促进本地产品增值并惠及周边社区;四是增强居民归属感、获得感。每个工作重点都对应相应的具体措施,在具体措施之下,宪章还会对各个利益相关方进行明确分工,明晰国家、大区、省、市镇 (联合体) 等政府相关职能部门、大区自然公园管理团队、本地协会及社区居民各自承担的义务。

4.1 方针一: 保护生物多样性及景观多样性

孚日大区自然公园地域广阔,自然禀赋和景观价值差异很大,公园宪章首先对区域内的自然和文化资源进行清点,划定了三类资源保护区:①主要自然空间,含具有动物、植物、生态价值的自然区域 (ZNIEFF),以及鸟类保护区 (ZICO)、敏感自然空间 (ENS)、主要山峰和河流区等;②国际和国家“合约”划定区域,包括欧盟的自然保护区网络 (Natura 2000)、法国蓝绿网络 (TVB) 等;③受到法律严格保护的天然空间,包括国家和大区级的自然保护区 (RN)、省级生物群落保护区 (AB)、列级森林保护区 (EBC) 等 (图 6)。由于每个区域有各自的法律或规划文件约束,宪章的首要任务是引导与落实这些上位规划和平行规划,特别是增加不同保护机构的沟通与协作以避免保护区的碎片化管理等。这里特别要强调混合联合会的协调作用,其首先要将国家宏观规划和所有加盟大区、省和市镇的地方规划放在大区自然公园宪章这一公共平台上进行审视,确保各级规划的协调一致;其次要定期组织三类保护区内的市镇、市镇联合体和省召开会议,在协调各方诉求的同时监督落实宪章的各项规定 (如保护区内严禁捕猎野生动物);最后要陪伴和持续指导各市镇在规划周

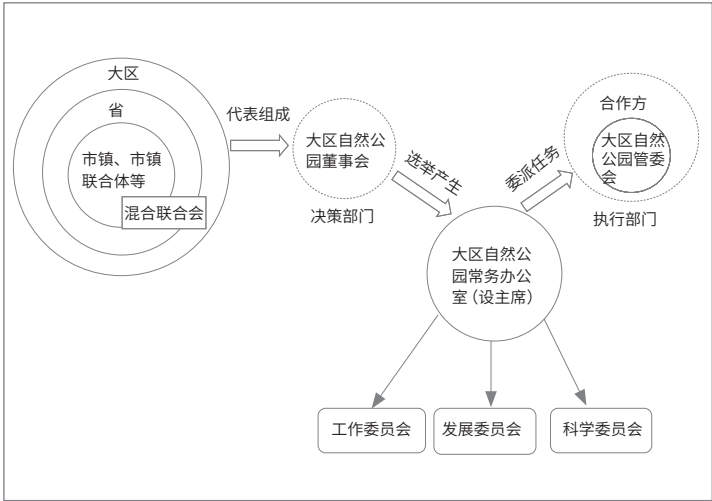


图 4 大区自然公园管理组织形式示意图

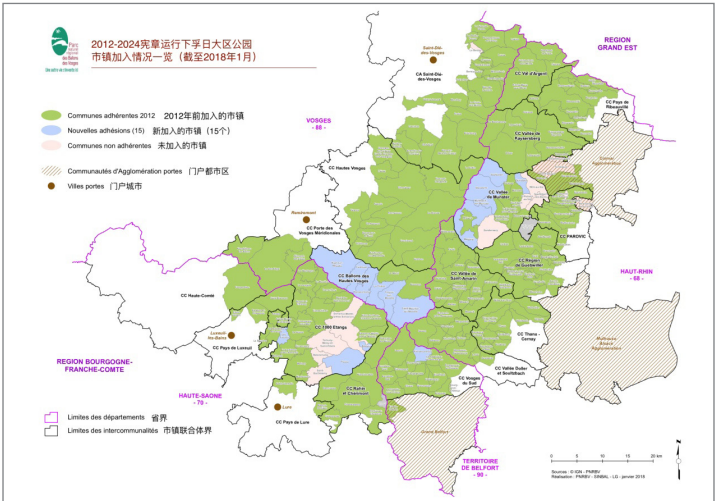


图 5 孚日大区自然公园市镇加入情况示意图 (2018 年 1 月更新)^[5]

期内 (12 年) 在经济发展、社会联系和文化传承方面的可持续发展。

4.2 方针二：保证空间和资源的可持续利用

孚日地处山区，海拔差异大，城镇居民点的密度在山谷、高原和山峰地区有着显著差异。从平衡保护与发展的角度看，大区自然公园宪章将整个大区自然公园分为山峰的高孚日区、高原的池塘区 (约 1 000 座池塘)、山谷与山脚的村镇区三大地理区，根据其突出的资源禀赋和面临的挑战，提出分类发展的目标与治理手段 (图 7，表 2)。

4.3 方针三：增值本地产品并使公园内及周边市镇获益

首先，通过集体措施帮助本地企业提升其生态优势，同时帮助本地农业、林业产品增值，发展生态旅游。增值大区自然公园内的产品主要依靠公园产品品牌增值体系 (Valeurs Parc Naturel Régional)，公园中符合相关标准的产品均可申请加入产品品牌增值体系中。加盟的企业可以享受公园品牌所带来的收益，但同时也需要遵守宪章的条文、履行环境保护义务和社会义务。通过产品品牌增值体系这样的机制，大区自然公园内产品的生态优势得以凸显，在品牌的“保驾护航”下，本地的产品实现升值且其成果惠及本地及周边居民。孚日的农牧产品除了传统特色水果 (尤其是樱桃、蓝莓)、蜂蜜和牛奶等，品类繁多的农产加工品也都加入了产品品牌增值体系中，如奶酪、蓝莓酒、樱桃烈酒和植物精油等。孚日地区的森林覆盖率高，木材品质好，是法国第二大木材基地，以孚日木材和传统手工艺制成的玩具、家具也获得了大区自然公园品牌的认证。此外，公园中的一部分餐饮、民宿、生态旅游项目 (山地自行车、跳伞) 及导游经过品牌审查后也加入了产品品牌增值体系中。对游客来说，要想体验真正的

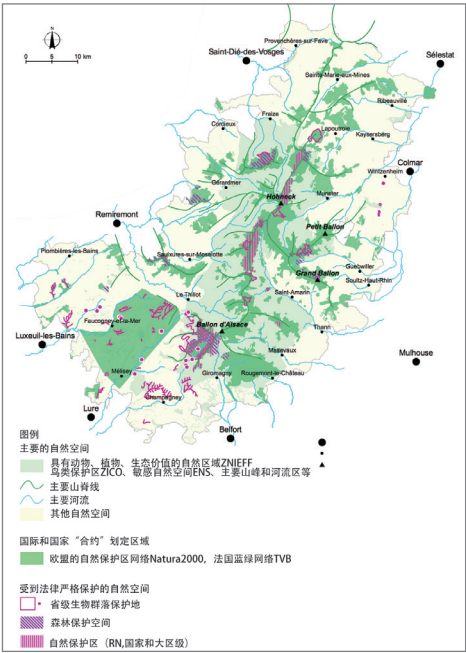


图 6 孚日大区自然公园三类自然空间的保护分区图 [5]

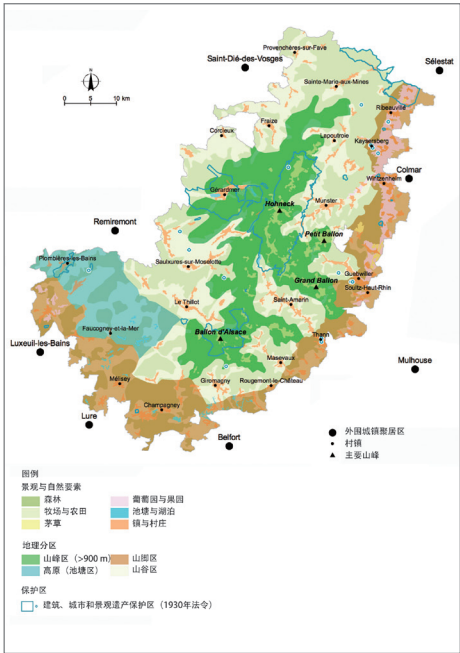


图 7 孚日大区自然公园的地理分区图 [5]

表 2 孚日大区自然公园三类地理分区一览 [5]

对比项	山峰的高孚日区	高原的池塘区	山谷与山脚的村镇区
资源条件	海拔在 900 m 以上；自然资源丰富，生态敏感度高；有 116 个加盟市镇	区内有池塘约 1 000 座，是法国东北部重要的生态湿地；具有独特的自然和文化景观；有 49 个加盟市镇	城镇化程度较高，人口密集；就业岗位多；产业类型和服务配套设施完善；建筑风貌有特色；有 32 个加盟市镇
面临挑战	游客量猛增，环境承载压力大；区内道路通达性较差	气候变化对湿地的影响；捕鱼业与水生生态环境的影响性较差	传统技艺后继无人；人口减少，活力衰退；市镇之间缺乏合作
发展目标	保护生物多样性 (特别是珍稀物种) 和景观多样性；协调农业 / 林业活动与环境保护的关系；适当增加旅游接待设施和提升服务水平	维持渔村、湿地与珍稀动植物群落之间良好的生态关系；树立可持续旅游观念，发展地方特产，鼓励农业从业者参与环境保护和旅游接待；开展文化遗产的保护与传承	可持续城镇化 (留出生态走廊、增加可再生能源的使用，鼓励公交出行，减少对环境的影响)；扶持有机农业和短途运输系统；开展青少年生态教育和文化传承
治理手段	对加盟的 116 个市镇大区自然公园宪章进行地方规划的修订；通过混合联合会建立对话平台，通过论坛、集市、研讨等形式，在各级地方政府、山区社工、NGO、协会、市镇代表之间形成对话	利用欧盟的自然保护区网络 (Natura 2000) 和法国蓝绿网络 (TVB) 项目支持，通过混合联合会协调各方力量帮助区内渔业提升和转型；评估并引入游客接待和服务新项目；将文化旅游与生态教育相结合	加强与山峰和高原区市镇的联系；鼓励从事生态和文化业的创新企业入驻，吸引年轻人留在本区；协调本区教育、文化机构，加强非遗 (传统技艺) 的传承和价值提升

孚日，选择大区自然公园品牌认证的衣、食、住、行、游、购是一种品质保障。对本地居民来说，品牌不仅带来了更高的收益，还是本地的一张靓丽名牌。对大区自然公园的管理人员来说，大区自

然公园品牌不但一个商业品牌，而且是一个社会品牌。这个品牌体系维系了生活在这一地区的人与人之间的社会联系 (Lien Social)，在最大程度上平衡着大区自然公园的保护与发展^⑥。

4.4 方针四：增强本地居民的归属感及获得感

宪章明确指出要深化遗产价值的挖掘和加强遗产内涵的阐释，开展丰富多彩的文化活动以增强社区的社会联系。孚日地区人类活动历史悠久，又地处德法边界，两次世界大战期间冲突频繁，因而为大区自然公园留下了丰富的文化遗产资源。文物保护单位在大区自然公园内星罗棋布：350 余处列级及登录的历史建筑、3 座历史艺术名城、10 多个传统村落及 70 余处博物馆 / 遗产阐释地。其中，比较有名的文化遗产有柯布西耶的朗香教堂、人民剧院、第一次世界大战纪念地等。扎根历史，立足现在，共创未来是大区自然公园文化遗产事业发展的指导方针。除物质文化遗产之外，大区自然公园中的非物质文化遗产及传统知识也得到了很好的保护与传承。基于木工、驯马和酿酒等非物质文化遗产组织的工坊，既吸引了更多人传承非物质文化遗产，也为居民提供了互相认识、交流的机会。

5 启示与建议

经过半个多世纪的探索，法国对自然空间的保护，特别是在大区自然公园的建设与管理方面积累了成熟的经验，对今天中国的国家公园建设、生态环境的保护乃至整个空间规划体系的构建都具有重要的借鉴意义。本文通过系统的梳理，认为法国大区自然公园在以下 3 个方面对中国有所启示。

(1) 大区自然公园、国家公园和自然空间的保护是以严密的法律体系为保障的。法国虽然较早意识到自然空间的价值与挑战，但真正的保护行动必须依靠法律的支撑：从自然保护区到国家公园、大区自然公园，再到敏感自然空间和生态保护区等，这不是简单的挂牌，而是对于参与者权利与责任一系列的法律约定。这些约定之间既有上下级的指导关

系，如《森林法》、《水法》、欧盟的自然保护区网络 (Natura 2000)、《国家蓝绿网规划》对国家公园和大区自然公园的建设指导，也有平行系统之间的左右协调关系 (如大区自然公园宪章对加盟大区、省和市镇地方规划的兼容性要求)。更难得的是，法国还根据国家发展的不同阶段和不同诉求对法律进行了灵活的修订，如对于大区自然公园建设的首要目标，1967 年法令规定为“郊野休闲空间”，1975 年法令规定为“为乡村发展注入活力”，1988 年法令则规定为“自然与文化遗产的保护与提升”。

(2) 法国自然空间保护的核心议题不是单纯的生态保护，而是如何平衡生态保护与地区发展的关系。在法国大区自然公园的边缘地区 (甚至是核心区) 都有村镇的存在，而地区的经济社会发展与环境保护并不总是对立的。通过品牌建设或者特许经营的手段，将环境保护带来的生态优势转化为产品的品质优势，是一些生态环境良好地区实现绿色发展的好思路。而挖掘、保护、提升地方文化遗产的价值，吸引高质量的文化游客，既增强了地方居民的文化认同和凝聚力 (正如孚日大区自然公园的做法)，也是法国大区自然公园发展的重要策略。

(3) 充分调动地方参与自然空间保护的积极性。法国大区自然公园的经验中最有趣之处在于通过签署宪章把地方政府 (大区、省、市镇、市镇联合体) 和社会力量 (社团、学术团体、居民代表) 团结起来，通过分担责任与利益共享达到区域协调发展，从而解决生态资源丰富且脆弱地区保护与发展的平衡问题。当然，宪章背后的契约精神、法制观念及可持续发展思想是与整个法国的政治、经济和文化制度息息相关的。这些实践和经验对于建设生态文明的大背景下谋求发展思路转变的中国来说，无疑具有深刻的启示。

中国自 2013 年提出建立国家公园，到 2017 年出台《建立国家公园体制总体

方案》，再到 2018 年国家林业和草原局 (国家公园管理局) 正式挂牌成立，国家公园在法制建设和机构设置方面都进入了实质阶段。首个国家公园 (三江源) 总体规划也提出了公园建设的总体目标，除生态保护外，还必须“形成绿色发展方式、逐渐改善民生”，建成“共建共享、人与自然和谐共生的先行区，青藏高原大自然保护展示和生态文化传承区”^[7]。也就是说，国家公园的保护必须考虑辖区内居民的可持续发展，即“山脉、水脉、文脉和人脉的鲜活旺盛” (不将人口迁出，而是鼓励牧民人口适当集中以减轻环境压力，并提供了 1.7 万个生态管护员岗位)。同时，为解决“九龙治水”和自然资源执法监管碎片化的弊端，三江源还成立了“三江源国家公园管理局”，下设“长江源、黄河源、澜沧江源”管理委员会，统一协调原先分散在省、州、县三级政府的保护事权——这与法国大区自然公园的理念异曲同工。三江源试点无疑对中国其他国家公园的建设产生引领作用。下一步建设的重点，是要考虑在统一的管理体制下，如何发挥公园内各级政府的积极性和居民的参与度，以及可持续地利用大自然带给我们的科学体验、文化传承和经济活力。因此，建议对法国大区自然公园的宪章制度进行本土化的研究，通过宪章将国家公园参与群体的发展目标与战略固定下来，并转化为具体的行动。■

[注 释]

①法国最初推行的国家公园制度 (1960 年) 是以美国经验为蓝本，实行中央直管的最严格保护。但在实践中发现，由于国情不同 (法国自然保护受到的人地约束比美国要大得多)，国家公园的管理遇到很多困境。经过近 60 年的发展，法国本土及海外省也只成立了 10 个国家公园 (2018 年)，且基本都处于“无人区”。与之相反，大区自然公园由于在规划和管理上做出了创新，在法国形成遍地开花的局面。

②法国本土有 18 个大区、102 个省、329 个区和 3 879 个乡 (2006 年数据，乡作为行

政单元的功能已基本虚化,仅在选举和统计上有意义)。

③ 2014 年法国市镇总数为 36 552 个,人口在 2 000 人以下的市镇为 31 476 个(占市镇总数的 86.1%),600 人以下的市镇有 21 913 个(占市镇总数的 60%)。按照法国统计局 (INSEE) 的标准,人口在 2 000 人以下的市镇即为“小城镇”,行政区划中不存在“村庄”的概念。与欧洲其他国家(如德国)不同,法国这些大大小小的市镇将国土全部覆盖。详见参考文献 [2]。

④ 由于法国城镇人口普遍过少,为方便交通联系和经济发展,中央政府鼓励各市镇之间进行合作,形成市镇共同体,由市镇间联合管理公共机构 (EPCI) 来进行统一公共管理。根据合作程度的不同,共同体又分为城市共同体 (Communauté Urbaine)、集聚区共同体 (Communauté d' Agglomération)、市镇共同体 (communauté de communes) 3 种类型。城市共同体是最高级别的区域共同体,由大城市及近郊市镇组成,全法国共有 16 个 (2009 年),城市共同体一旦加入不能自由退出。聚居区共同体是次一级的区域共同体,由一个人口不低于 1.5 万的城镇及其近郊市镇组成,截至 2009 年,全法国共有 174 个聚居区共同体。市镇共同体是最初级的区域共同体,组成这一级别的共同体无需人口限制,截

止到 2007 年,全法国共有 2 400 个市镇共同体,最大的有 16.3 万人 (Versailles-Grand Parc, 1999),最小的仅有 168 人 (Vallée du Toulourenc, 1999)。

⑤ 美国在 1872 年就建成了第一个国家公园 (黄石公园)。

⑥ 20 世纪 70 年代末的经济危机和社会运动要求中央给予地方更多自主权,这导致了 1982 年法国《地方分权法》的通过。此后市镇联合体 (EPCI) 获得了编制区域规划 (SD) 的权力,市镇则获得了编制和审批土地利用规划 (POS) 的权力。

⑦ 在法国的空间规划体系中,中央和大区政府负责编制《区域国土发展与规划纲要》(SRADT),省政府和市镇联合体负责编制《国土协调规划》(SCOT),而地方规划 (PLU) 的编制则由市镇和市镇联合体共同承担。这三类法定规划都不应与大区自然公园宪章的内容相冲突。

⑧ 根据课题组现场访谈整理所得。

[参考文献]

- [1] La Fédération des Parcs naturels régionaux de France. Qu'est-ce qu'un PNR? [EB/OL]. <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/>, 2019-07-01.
- [2] INSEE. Démographie [EB/OL]. <https://www.insee.fr/>, 2019-05-01.

- [3] Wikimandia. Departments of France [EB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Departments_of_France, 2019-05-01.
- [4] Merlin P. L'aménagement du Territoire en France [M]. Paris: La Documentation Française, 2007.
- [5] Le Syndicat Mixite. 30 ans de PNR de Ballons des Vosges [EB/OL]. <https://www.parc-ballons-vosges.fr/>, 2019-05-01.
- [6] Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges. Charte (2012—2024) [R]. 2012.
- [7] 国家发展与改革委员会. 三江源国家公园总体规划 (2015—2035) [Z]. 2018.

[收稿日期] 2019-06-03

- [上接第 35 页] ads/attachment_data/file/810197/NPPF_Feb_2019_revised.
- [17] National Forest National Park Management Plan 2010-2015 [EB/OL]. [2019-6-5]. <https://www.newforestnpa.gov.uk/app/uploads/2018/03/management-plan-4-march-2010>.
- [18] New Forest National Park Recreation Management Strategy 2010-2030 [EB/OL]. [2019-6-5]. <https://www.newforestnpa.gov.uk/app/uploads/2018/03/rms-final.pdf>.
- [19] Core Strategy and Development Management Policies DPD 2010 [EB/OL]. [2019-6-5]. https://www.newforestnpa.gov.uk/app/uploads/2018/03/final-Core-Strategy-Dec-2010_TOWEB_1.pdf.
- [20] The Countryside Agency, National Park Management Plans Guidance 2005 [EB/OL]. West Yorkshire, Wetherby: Countryside

- Agency Publications, 2005. [2012-12-31]. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/45014>.
- [21] A Recreation Strategy and Action Plan for the Peak District National Park 2010-2020 [EB/OL]. [2019-6-5]. https://www.peakdistrict.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0005/79196/recreation-strategy.pdf.
- [22] Landscape Character Assessment 2007 [EB/OL]. [2019-6-5]. <https://nnp-tacdesign.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/03/LCA-2007.pdf>.
- [23] Public Rights of Way [EB/OL]. [2019-6-5]. https://www.dartmoor.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0004/814495/lab-prow.pdf.
- [24] Greening the Broad's Guide for Businesses [EB/OL]. [2019-6-5]. https://www.broads-authority.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/405591/Greening-the-Broads.pdf.

- [25] Recreation and Tourism [EB/OL]. [2019-6-5]. https://www.dartmoor.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0005/814505/lab-tourism.pdf.
- [26] Murphy. Sustainable Tourism Development in UK National Parks: Principles, Meaning & Practice [J]. University of Leeds, 2014.

[收稿日期] 2019-06-12