

## 美国国家公园与门户城镇的建设经验与启示

刘辉亮

(美国科罗拉多州奥罗拉市规划局, 奥罗拉 80124)

**摘要:** 2016 年是美国国家公园管理局成立 100 周年。在过去的 100 年里, 美国国家公园系统已成为重要的国家资源, 在刺激经济发展和提高公众生活质量方面起着重要的作用, 对门户城镇经济发展尤为如此。本文简要回顾了美国国家公园系统, 包括它的历史、使命、规划重点和方法, 并着重探讨了门户城镇和国家公园之间相互依托、相互合作、共同发展的关系, 以及随着近年来国家公园游客、门户城镇访客和居民数量的日益增长, 它们所面临的问题和挑战。笔者以落基山国家公园和它的主要门户城镇——埃斯蒂斯公园小镇 (the Town of Estes Park) 作为案例, 探讨其成功的经验与存在的具体问题, 并就有关中国国家公园系统的设立、国家公园和其门户城镇的关系及规划重点等提出建议, 仅供“秦巴山区绿色循环发展”研究项目参考。

**关键词:** 美国国家公园管理局; 门户城镇; 落基山国家公园; 埃斯蒂斯公园小镇

**中图分类号:** K916 **文献标识码:** A

---

## Experience and Inspiration from Construction of United States National Parks and Gateway Communities

Liu Huiliang

(Planning Department, City of Aurora, Colorado 80124, USA)

**Abstract:** This year is the one-hundredth-year anniversary of the United States National Park Service (US NPS). Over the last one hundred years, the national park system of the United States had become an important national asset that had played a significant role in stimulating economic development and growth as well as enhancing quality of life, especially for the gateway communities. This paper provides a brief overview of the US NPS, including its history, mission, and key planning process and approaches. This paper focuses the discussion on the interdependent relationship between the gateway communities and the national park system, as well as the issues and challenges associated with the recent significant growth of tourists in the parks and of visitors and residents in the gateway communities for both those communities and the parks. This paper uses Rocky Mountain National Park (RMNP) and the town of Estes Park, RNMP's main gateway community, as a case to study and discuss specific issues and successful experiences, and provides a list of lessons learned that can be considered by the research project of the Qinba Mountain Area green & circular development.

**Key words:** US National Park Service; gateway communities; Rocky Mountain National Park; the town of Estes Park

---

收稿日期: 2016-07-26; 修回日期: 2016-08-12

作者简介: 刘辉亮, 美国科罗拉多州奥罗拉市规划局, 首席规划师, 主要研究方向为国家公园规划、城市规划设计及城市交通规划;

E-mail: huiliang00@gmail.com

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“秦巴山脉绿色循环发展战略研究”(2015-ZD-05)

本刊网址: www.enginsci.cn

## 一、美国国家公园综述

### (一) 美国国家公园系统的历史、使命和财政

#### 1. 黄石国家公园和联邦政府对自然资源的管辖权

黄石国家公园是美国乃至世界上第一个真正意义上的国家公园，它是由美国国会于1872年3月1日通过《黄石国家公园法案》(Yellowstone National Park Act)正式建立的。该法案从蒙大拿州和怀俄明州划出约8 000 km<sup>2</sup>的国有土地作为黄石公园用地，禁止私人聚落、居住或土地买卖，并“为了人民的利益和乐趣，特设为公共公园或愉悦地”。根据该法案，黄石国家公园归美国内务部管控。内务部长有责任保护公园内所有的木材、矿床、地质奇观以及其他资源。黄石国家公园的建立为联邦政府管辖其他自然保护区开了先河<sup>[1]</sup>。

#### 2. 组织法和国家公园管理局

为统一领导、组织、运营和管理所有的公园和遗迹，根据伍德罗·威尔逊总统签署、美国国会通过的《国家公园管理局组织法》(Antiquities Act)，又称《组织法》，美国国家公园管理局(National Park Service)于1916年8月25日正式成立。《组织法》明确了美国国家公园管理局最根本的目的是“保护其内的景观、自然、历史遗迹及野生动物，同时以不损害后代同等观赏质量的方式为人们提供乐趣和享受”。《组织法》是美国国家公园管理局根本使命、理念及政策的基础<sup>[1]</sup>。

美国国家公园管理局现隶属于美国内政部，其主要使命是“保护自然、文化资源和国家公园系统的价值不受损害，并使其为当代及子孙后代提供享受、乐趣、教育和激励”。美国国家公园管理局也通过在美国和世界范围内的广泛合作使更多的人受益于自然和文化资源保护以及户外娱乐活动<sup>[2]</sup>。目前美国国家公园涵盖了超过3.4×10<sup>5</sup> km<sup>2</sup>的用地，由409处公园、遗迹、保护区和28个不同的分类组成，其中包括128个历史公园或遗址，78个国家遗迹，59个国家公园，25个战场或军事公园，19个保护区，18个游憩地，10个海滨，4条绿道，4个湖岸以及2个储备用地<sup>[2]</sup>。

### (二) 美国国家公园管理局联邦政府预算及其他资金来源

美国国家公园管理局2016年度政府财政预算约为28.5亿美元<sup>[3]</sup>。另外，公众支持美国国家公园

建设的传统与国家公园本身一样久远。美国有150余个非盈利团体为国家公园系统的建设做出过贡献，他们花费了大量时间，聘请了多位专家，并且每年投入大约5 000万美元的资金来建设美国国家公园；国家公园基金会，即国家公园管理局的非盈利合作伙伴，在过去的7年里也为国家公园建设提供了约1.2亿美元的资金；还有71个合作团体为国家公园建设提供了各种项目和服务，以强化公园的教育和解说体验功能，并每年提供约7 500万美元的资金用于捐赠和志愿者服务<sup>[2]</sup>。

### (三) 国家公园系统规划方法——基础文件

为了更好地规划、运营和管理公园以及强化政府职责和恰当使用有限的公共资金，美国国家公园管理局认为，每一个国家公园都需要制定一个根本性文件，该文件阐述了公园的核心使命和以下核心要素。

**公园目的：**公园目的是设立每一个特定公园的具体理由和原因。公园目的的陈述是基于对公园立法(或政令)、立法历史以及公园设立之前已有的各种研究报告和信息的全面分析。它不应只是对原有立法的简单复述，而是法律条文对每一个公园在特定情况下的具体理解和说明。

**公园意义：**公园意义陈述的重点是要说明一个公园的资源和价值足以担当起国家公园的称谓。它应该描述一个公园在全球、国家、区域和生态环境中的重要性。意义陈述直接与公园目的相关联，应该建立在反映最新学术探讨和研究以及文化感知的各种数据或共识的基础上。

**阐释主题：**阐释主题着重展示公园资源及其相关的思想、含义、概念、范畴、信仰以及价值观等。它以增加游客对公园资源特点和重要性的理解和欣赏为目标。换言之，阐释主题应该以公园目的和意义为基础，给游客呈现出有关每一个公园的最重要的信息。

**基础资源：**基础资源是指特色、系统、生物体、过程、游客体验、故事、景色、声音、气味等公园特质。因为它们对于实现公园的目的以及维护其重要性至关重要，这些特质应该在公园规划和管理中得到优先考虑。

**其他重要资源：**其他重要资源是指那些尽管与公园的目的和意义不直接相关，但对于公园规划和管理来说又极为重要和必需的资源。

制定和采用基础文件的主要优点在于它有助于就每一个公园的核心要素形成理解和共识，从而为综合协调各层面的规划及决策提供可能。同时，制定基础文件的过程本身也可以帮助公园管理者、员工和利益相关者发现或确定公园的核心要素，以及明确未来规划需要的额外信息。

基础文件为所有的规划和管理决策者提供了基本导向。它可被用于公园管理的各个方面，以确保在考虑其他对实现公园目标和维护其重要性方面重要但不是直接相关的项目之前，最重要的管理目标能首先得以实施<sup>[4]</sup>。

### （四）美国国家公园系统和经济效益

根据《2014年美国国家公园参观者消费影响报告》（2014 National Park Visitor Spending Effects）<sup>[5]</sup>，全美国国家公园参观者总数约有2.93亿人次，在距国家公园约96.5 km内的城镇区域里的直接消费约为150.7亿美元。这些消费支撑了27.7万个就业岗位，其中有23.6万个就业岗位在靠近公园的门户城镇里。这些消费使美国经济的累积效应达到了297亿美元，即花在美国国家公园建设的每1美元的回报是10美元，其投资回报率极大！

住宿是公园参观者的主要消费项目，约占30.6%，其他主要花费包括食物和饮料（20.3%）、天然气和石油（11.9%）、门票（10.2%）以及纪念品和其他支出（9.9%），其他次要消费包括地方交通（7.4%）、杂货和外卖（7.2%）以及野外露营费（2.5%）<sup>[5]</sup>。

## 二、门户城镇和国家公园系统

自从美国国家公园建立以来，门户城镇就与国家公园彼此相互依存。根据美国国家公园管理局的定义，“门户城镇是毗邻国家公园或其他保护区的城市或镇，这些城镇通常是游客进入公园的门户和必经之地——游客们在这里露营或在这里的酒店入住，在镇上就餐和购物，了解公园的文化和自然资源”<sup>[6]</sup>。门户城镇依靠国家公园吸引的游客在其主街和城镇广场游览和消费，而国家公园也主要依赖门户城镇为其游客提供住宿、餐饮及其他日常便利设施等基本服务。近年来，国家公园对门户城镇的影响已经不仅限于旅游业。国家公园在刺激旅游消

费、提高生活品质、吸引就业者和商家等方面都在影响着诸多门户城镇。国家公园极具价值的自然魅力和独特的户外娱乐活动机会不仅为门户城镇吸引了短期的旅游者，而且更吸引了长期参观者、长住居民、企业家、商家、第二住宅购买者以及退休人员。国家公园和门户城镇由于长期的相互依赖关系而不可分离，它们之间的这种相互依赖关系的重要性是不可低估的。

### （一）门户城镇和国家公园系统面临的问题和挑战

随着近年来游客人数的增加以及为了追求更好的生活质量而从大都市地区搬迁来的新家庭人数的剧增，门户城镇和国家公园在共享利益的同时，也面临着许多问题和挑战。以下对门户城镇和国家公园面临的各种问题和挑战进行简要探讨。

#### 1. 文化和历史景观以及场所感

门户城镇以往只是游客们在进入国家公园途中需要穿越并作短暂停留的地方。门户城镇过去仅有一些简单的餐饮、零售和纪念品的服务设施，以及一些坐落在主街或城镇广场的小型简易旅馆。但是，近年来随着越来越多的游客喜欢在这些门户城镇停留更长的时间以体验小城镇的文化和环境，许多门户城镇本身已逐渐演变为游客们短暂停留和旅游的目的地。

对于这些门户城镇来说，如何应对日益增加的游客及衍生的房地产开发活动已成为它们未来能否成功并可持续发展的关键。由于大多数游客是驾车旅行，汽车业务和衍生的城市形态在许多门户城镇非常普遍。商业街、加油站、汽车旅馆、驾车购餐式快餐馆和咖啡店等已经成为其主要的景观。为了吸引乘车旅行者并且使这些服务设施能够在高速路上被识别，许多连锁店采用了由模式化设计的单层建筑和大型广告牌，并沿道路伸展，形成了与国家公园自然环境以及门户城镇传统建筑风格和城市形态不协调的视觉景象。

另外，一些门户城镇为吸引和服务游客，在短期内修建大量的汽车旅馆和餐饮场所。这种做法有损于城镇的历史和文化景观以及传统特色的保护，从而削弱了这些城镇对未来游客尤其是那些注重文化和历史遗产游客的吸引力。

为了维持长期、可持续发展的旅游依赖型经济，

在满足日益增长的游客的各种需求的同时,必须尽可能地保护门户城镇的自然、文化、历史景观以及场所感。文化和历史景观以及由环境场所和人的各种活动所营造的场所感乃是吸引当今和未来游客的关键。为了可持续发展的旅游业,真实的历史和人文故事必须得以保护<sup>[7]</sup>。

## 2. 城镇开发和小镇特色

为了追求洁净的空气和水,安全的街道,开放的空间和绿地,文化、娱乐活动以及通畅的交通和优美的景色等,越来越多的家庭开始搬迁到门户城镇。先进的通信技术也减少了人们对大都市的依赖,人们已不像以前那样向往居住在大城市附近了。除了可以享受小城镇的亲切感,能够接近广阔的自然资源和环境也是许多家庭向往将门户城镇作为居住和养老之地的重要原因。这种趋势给许多门户城镇带来了明显的发展压力。许多门户城镇的建设速度极快,由于缺乏细节设计以及地方文脉,这些曾经独具特色的小镇丧失了它原有的风貌和可识别性,沦为与许多美国郊区相似的毫无特色的地方。

## 3. 季节性第二住宅

许多人在门户城镇购买第二住宅作为度假屋,这些第二住宅在一年中可能有9个月都是空的。城镇在旺季是忙碌和有生气的,而在淡季则像鬼城。对于那些由大量的第二住宅占据显著位置的城镇来说,情况尤为如此。

## 4. 低报酬的季节性就业岗位和可支付性住房的短缺

门户城镇旅游业的另一个问题是较多的低报酬季节性就业岗位和缺乏可支付性住房。大部分与旅游业相关的就业岗位的工资通常比较低,不足以支撑整个家庭。许多国家公园的工作是季节性的,一年中只有夏季的几个月是许多国家公园的旺季,对于门户城镇居民来说,一年中的大多数月份都没有与旅游业相关的收入。新居民的大规模涌入导致房地产市场需求不断增加,使得房地产价格不断上升和可支付性住房短缺;同时,由于租金上涨,许多低收入家庭被迫从城镇搬到远离城镇的地方,而这些低收入工人较长距离的通勤也造成额外的交通拥堵和空气质量问题。

## 5. 交通拥堵和空气质量对国家公园的影响

门户城镇本身的发展也给国家公园带来了各种挑战和问题。房地产的不断开发和汽车交通拥堵给

公园本身造成了空气污染、拥堵和其他城市问题。这种污染已经开始破坏国家公园的美丽风光,扰乱动植物生长。为了保护自然和文化资源,消除或降低环境污染产生的影响,许多国家公园已经制定和实施了总体规划和多种措施。

例如,阿卡迪亚国家公园实施了一个暂时的禁令:为了改进长期存在拥堵和乱停车地区的安全和公共汽车交通状况,从2016年6月23日到10月10日期间禁止私人汽车进入风景如画的泡池,参观者可以免费乘坐岛上探险公共汽车经环路和乔丹池线路进入泡池。

另一个例子是科罗拉多州的阿斯彭镇。当人们发现了通往阿斯彭镇著名的褐铃山后,道路两旁美丽的野花开始逐渐死亡,甚至消失,路旁的白桦树也因窒息而死。为了改变这种状况,褐铃山自1977年开始实施了公共导游车项目。那时人们就开始意识到私家小汽车带来的空气污染,无视他人安全和自然环境的私家车驾驶员以及高海拔落基山地区的生态脆弱性等问题必须得解决。为了避免完全关闭进入褐铃山的道路,当地交通局与美国国家森林管理局合作,在旺季的月份和时间段开始了公共导游车服务。这条进入褐铃山的道路除了允许残疾人车辆和12位乘客以上的车辆通过外,从早上7点半到下午5点禁止所有私家车通行。自从实施了公共导游车项目,路旁的树木和花草开始恢复,褐铃山谷地也因此仍可以作为一个常年对公众开放的娱乐观赏区。

## (二) 落基山国家公园和埃斯蒂斯公园小镇

落基山脉是世界上最长的山系,几乎可以一直从阿拉斯加向南连续延伸到美国南部边界。落基山国家公园是落基山脉中的一个虽然小但却非常重要的部分,它坐落于美国科罗拉多州中北部。《2015年美国国家公园年度访客记录》显示,落基山国家公园接待了416万名游客,是美国第18个参观人数最多的公园,也是美国国家公园系统中参观人数第二多的国家公园<sup>[8]</sup>。

科罗拉多州埃斯蒂斯公园小镇坐落于落基山国家公园东入口,位于丹佛大都市地区西北方向约112 km处,人口约5 800人,它也是落基山国家公园总部所在地。

自1915年美国国会正式批准设立落基山国家

公园以来，埃斯蒂斯公园小镇和落基山国家公园就彼此相互依赖。现在，落基山国家公园完全依赖于它的门户城镇来提供各种各样的旅游服务，诸如住宿、餐饮、汽车燃料等。埃斯蒂斯公园小镇的经济也在很大程度上依赖于落基山国家公园游客的消费活动。以下着重探讨落基山国家公园的历史、公园内服务设施政策的演变以及落基山国家公园对埃斯蒂斯公园小镇的影响和它们之间各种成功的合作经验。

### 1. 落基山国家公园

#### (1) 概述

历史和规模。落基山国家公园是由美国国会于1915年1月26日建立的，它包含了约1 075 km<sup>2</sup>的风景优美的落基山南部山脉。几乎1/3的公园在林木线以上，或海拔高于3 475 m，公园最高点是海拔4 346 m的宽阔的朗斯峰(Longs Peak)<sup>[4]</sup>。

生物多样性。公园的山体支撑了生态系统的多样性，包括山区、亚高山带、高山生物群落，以及基于147个湖泊和742 km长的溪流的丰富的河岸和水生生态系统。山地牧场点缀在森林中。落基山国家公园是美国最主要的野生动物观赏地之一。常见的野生动物有麋鹿、大角羊、长耳鹿、驼鹿、黑熊、郊狼、美洲狮、鹰、岩雷鸟以及众多小动物。公园为大约60种哺乳动物和280多种鸟类、6种两栖动物、1种爬行动物、11种鱼类和无数种昆虫（包括大量的蝴蝶）提供了栖息地<sup>[4]</sup>。

人类活动。落基山国家公园成为人类的家园至少已经有10 000年之久。在现在的公园界域内，包括冰川边缘、横跨北美大陆的分水岭以及公园峡谷都遍布着人类活动的足迹。土著人、探险家、农场主、矿工、猎人以及牧场主都曾经在这片热土上活动过。公园内现存的考古遗址、建筑物残留都记录着人类的活动。其中的一些遗存物已经被列入了美国《国家史迹名录》(National Register of Historic Places)中，并在公园中予以保护<sup>[4]</sup>。

(2) 关于荒野、野生生物和自然环境的观点和政策演变

美国国家公园管理局关于落基山国家公园成立100周年庆典的宣传口号是“荒野、野生生物和神奇”。落基山国家公园的基础文件也把落基山国家公园的目的定义为“保护落基山山脉南部界域内高海拔生态系统和野生生物特征，提供最不受限制的

娱乐用途和接近公园的美丽风光、野生生物、自然特色和过程，以及文物”<sup>[5]</sup>。

2009年，美国国会根据1964年《荒野法案》(Wilderness Act)将落基山国家公园的大部分地区确定为荒野保护区。荒野是大自然赐予当今人类及子孙后代的礼物。这个命名将会永久性地保护这块土地的荒野特征、自然状况、幽静环境，从而为科学考查、教育和历史价值的研究提供机会。在荒野中，人们更能体验到与整个地球融为一体的感觉。

落基山国家公园的生态系统、荒野、野生生物和壮观的美丽风光是每年吸引成千上万参观者到公园旅游的关键要素，但是100年前的情况与现在大不相同。

一是不加控制的自然资源开采。根据《埃斯蒂斯公园小镇报》芭芭拉·巴克记者的报道，当落基山国家公园在1915年刚成立时，埃斯蒂斯谷地只有不到50头的麋鹿。1875年早期拓荒者到达埃斯蒂斯公园时，麋鹿数量很多，但是仅仅3年后，该区域大量的麋鹿被猎杀。同时，鱼类也被过度捕捞，那时一天捕捞100条以上的鳟鱼是很寻常的事情。山地野牛是第一个被完全消灭的野生动物。在1890—1892年期间，科罗拉多州花费了将近6.7万美元的奖金用于捕捉灰狼、美洲狮、熊（北美洲灰熊和黑熊）以及郊狼。如今，落基山国家公园仍然没有灰熊或狼。不只是野生生物成为了满足早期移民、猎人和运动爱好者贪婪欲望的牺牲品，自然景观本身也随着肆意砍伐、过度放牧，甚至那时参观者流行的消遣方式——野花采集等行为遭受到破坏<sup>[9]</sup>。

二是重视保护自然环境和自然资源意识的转变。第一个美国国家公园——1872年“为了人们的利益和愉悦”成立的黄石国家公园，标志着美国公众对待自然环境和自然资源价值模式的转变。颁布于1897年的美国森林保护政策明确要求“终止破坏性的滥用和停止浪费”。另外，在20世纪早期，美国中产阶级开始有更多的闲暇时间可以乘坐火车或小汽车向西旅行并参观落基山地区。这也使公众更加重视对自然环境和自然资源的保护。

三是几个重建区域野生生物计划于1907年开始实施。在计划实施的第一个5年里，人们在埃斯蒂斯公园的溪流和湖泊中沿着秋河建造了能容纳600万条鳟鱼的鱼类孵化场。1913年，29只幼年

麋鹿被从怀俄明州杰克逊镇地区迁徙到埃斯蒂斯公园。100年后的今天,3200多只麋鹿将落基山国家公园及其周边区域,包括埃斯蒂斯公园,当作它们的家园;每年有400多万的游客来到落基山国家公园——科罗拉多州最主要的国家公园来欣赏“荒野、野生生物和奇景”<sup>[9]</sup>。

### (3) 公园内部服务设施和活动的政策和实践

在落基山国家公园成立100周年之际,超过1075 km<sup>2</sup>富有自然神奇色彩的山体、河谷、湖泊、河流到处洋溢着喜庆的气氛,但100年前的公园与现在看起来迥然不同<sup>[5]</sup>。

根据记者芭芭拉·巴克的报道:“在公园建立之初的几十年里,公园内部的城镇非常繁忙。自20世纪20年代开始,每年夏季大约有400人居住在这里,聚集着小型杂货店、邮局、一些小屋、农场,甚至包括一个9洞的高尔夫球场。”<sup>[10]</sup>

在落基山国家公园建立之初,已经存在的私有用地、设施,特别是与公园游客有关的服务活动被允许继续经营。20世纪30年代,公园的理念转变为将公园土地恢复到其自然状态,国家公园管理局开始尽可能地购买私人土地,并在购买后将其上的大多数建筑物拆除。

“66计划”(Mission 66)是美国国家公园管理局的一个10年计划,它期望在1966年即国家公园管理局成立50周年之际,极大地扩展公园管理局游客的服务范围。

根据“66计划”,全美的国家公园都修建了新的道路,同时拓宽已有道路,增建新的停车场,修建了游客中心和路边标识系统。这些修建活动的目的是基于将公园变成户外博物馆,从而使游客在小汽车里就可以观赏大部分景色的理念。落基山国家公园也认同这一理念:在公园内建立露营地而不是在此经营大饭店。

另外,“66计划”的制定者们认为应该将公园恢复到其自然原始状态,同时应该扩展门户城镇并提供那些以前由公园内的村落提供的服务。落基山国家公园依据“66计划”的这一政策和理念,最终将所有曾经坐落在公园界域内的酒店迁走。这样的政策和做法在埃斯蒂斯公园和格兰德莱克的门户城镇掀起了建设酒店和汽车旅馆的热潮。

1976年落基山国家公园总体规划包含了关于界域内设施开发的更加具体的建议。它明确建议“最

小化实体设施和通达方式以使参观者关注公园体验本身”。建立于公园成立之后的这些设施之一——隐谷滑雪区,最终成为1976年总体规划的牺牲品。隐谷滑雪区包括一个滑雪场、一条滑道和一个溜冰场。它在1972—1973年的落基山国家公园中非常流行,每年吸引超过4万人次的游客——几乎占全年访客量的30%<sup>[11]</sup>。

隐谷滑雪场的关闭意味着埃斯蒂斯公园一个时代的终结,冬天访客到访的机会也随之丧失。

## 2. 埃斯蒂斯公园小镇

埃斯蒂斯公园小镇的面积大约有15 km<sup>2</sup>,埃斯蒂斯谷地这一城镇规划区面积大约有84 km<sup>2</sup>。像美国许多其他门户城镇一样,埃斯蒂斯公园小镇和埃斯蒂斯谷地也存在着许多其他门户城镇所具有的特征、问题和挑战<sup>[12]</sup>。

### (1) 问题和挑战

一是季节性的经济。埃斯蒂斯公园过去一直是以旅游业为主的完全季节性的经济,大量的商家在冬季的月份纷纷停业;而夏季从5月到10月,居住者的数量常常是当地人口数量的2倍。与在同样的月份和季节参观该区域的400万人次的游客结合在一起,季节性的劳动力也随之而来,公园呈现出一片繁忙的景象。在过去的50多年里,旅游季节逐渐从夏季延伸到冬季,并吸引了来自落基山脉附近的游客。日益增多的常年居住人口数量也使得商业能持续营业,并可提供全年服务。尽管有这些改进,但埃斯蒂斯公园的经济和人口与全美相比更具季节性,为试图持续经营的商业和寻求全年服务的居住者带来挑战<sup>[12]</sup>。

二是可支付性住房。随着全年居住者数量的增多,住房价格变得越来越高,且在埃斯蒂斯山谷能获得住房的机会也越来越少,这就为许多试图寻找住房(季节性的租赁,极少量买卖房)的工人带来很大的挑战。住房限制、有限的幼托选择以及季节性的经济是导致居住和工作在埃斯蒂斯山谷的年轻家庭数量减少的主要因素。许多人必须居住在埃斯蒂斯公园外面,每天长途通勤,加剧了劳动力的不稳定性。

三是游客的服务需求。根据《埃斯蒂斯公园小镇总体规划》(以下简称《规划》),埃斯蒂斯公园客源市场主要包括3个群体:来自美国其他地区的游客;来自附近的游客,如来自科罗拉多州、怀俄

明州以及内布拉斯加州的游客；以及来自周边县城的“一日游”游客。《规划》认为埃斯蒂斯公园小镇对最后一个群体必须予以格外地了解和重视，因为就“当日服务”而言，这一群体代表了大量可以影响埃斯蒂斯公园小镇的人（特别是在服务和随机购物方面）。

四是房地产开发所造成的各种不良影响和问题。在埃斯蒂斯谷地和落基山国家公园附近区域内，持续的房地产开发也造成了以下各种问题：首先，由于房地产开发活动开始逐渐侵入野生动物的迁徙路线和栖息地，野生动物将被迫在迁徙过程中进入人类居住区或商业区，而与人类发生冲突；其次，随着毗邻落基山国家公园地区房地产开发压力的增加，埃斯蒂斯公园、拉里默县和落基山国家公园以及国家森林管理局之间的合作变得尤为重要；第三，随着交通拥堵和停车需求的增加，埃斯蒂斯公园和落基山国家公园之间的公共交通变得更加重要；第四，由于房地产开发而导致开放空间的减少以及整体环境质量下降的问题必须得到解决。

### （2）战略考虑和成功的经验

像美国许多其他的门户城镇一样，埃斯蒂斯公园也面临着满足“老居民”和“新来者”，游客和当地居民，增长和稳定，通达和遥远等多种相互矛盾的利益关系和需求。它同时也需要考虑自1915年落基山国家公园建立以来出现的寻找公平和生态系统平衡的趋势。通过不断地分析和理解其劣势、机遇和挑战以及通过与落基山国家公园合作，埃斯蒂斯公园已经从一个1900年只有218人的小镇演化成如今有5800人的山地小镇，它有着繁华的市中心主街，是美国和世界上非常著名的旅游目的地；拥有受过良好教育的人口、医疗中心、会议中心，以及一个相互连接的步道系统和一个包含从幼儿园到高中的学校系统<sup>[12]</sup>。以下探讨的是埃斯蒂斯公园在这一区域的经济、土地利用规划以及交通规划等方面的具体战略和实施行动。

一是经济发展战略。2015年11月，埃斯蒂斯公园开展了埃斯蒂斯谷地经济发展战略研究。根据这项研究，埃斯蒂斯谷地经济发展远景是“埃斯蒂斯是美国重要的山地城镇，它为多代和多元文化的居民、游客以及商家提供了全年经济、文化和娱乐活动的机会”。这项研究项目进一步勾画了为打造埃斯蒂斯谷地强劲的、有生气的全年经济所需的要素和行动，以保证居民在这里可以不断获得成功并

享受到高质量的生活水平。为了实现这个项目所提出的经济发展目标，研究指出埃斯蒂斯镇必须关注以下最关键的需求：创造一个多样化、强劲和有活力的全年性经济，从而有助于扩大当地的商业活动，吸引新的商业投资，为居民和游客提供服务；打造一个有助于支撑持续发展的商业环境，以提升埃斯蒂斯谷地对高报酬工作岗位的竞争力来吸引年轻就业者和他们的家庭。

这项研究进一步提出了以下促进经济发展的具体建议：为商家、居民和游客修建一个高速宽带网络，修订城市土地开发政策和程序以鼓励再开发，增加劳动力和埃斯蒂斯谷地季节性住房的供给量。研究指出没有高速宽带网络，除了旅游业之外的任何产业的经营都将面临挑战。如果埃斯蒂斯谷地今天不开始关注劳动力和季节性住房问题，地方商业将面临日益增加的招工难和留住工人难的问题。最后，如果建筑规范和土地开发审批过程没有及时更新以适应现代商业需求的话，埃斯蒂斯谷地不会有新的投资开发及当地商业再扩张的活动。同时，研究指出，经济活力是提高生活质量的基础和驱动力。只有不断提高、强化经济活动，才会为保护埃斯蒂斯谷地珍贵的历史遗产和价值提供所需的财政收入，并将有助于地方劳动力数量的增加，提高家庭收入水平，从而进一步刺激经济。埃斯蒂斯谷地经济发展首先必须着重考虑现有居民和商家的需求<sup>[13]</sup>。

二是土地利用。《埃斯蒂斯公园小镇土地利用规划》（以下简称《规划》）覆盖了埃斯蒂斯公园小镇和埃斯蒂斯谷地城镇边界外围的区域。埃斯蒂斯公园小镇与拉里默县达成了管辖范围联合协议。此协议规定，首先由埃斯蒂斯公园小镇受理埃斯蒂斯谷地所有的土地开发申请，而由拉里默县委员会对埃斯蒂斯公园外围区域的土地开发申请做出最终批准决定。

《规划》对落基山国家公园和环境敏感区给予了特别的关注。《规划》不鼓励商业和接待设施在有环境限制的区域发展，不允许在陡坡地带、视觉敏感区、有重大野火灾害风险的地区、野生动物迁徙线路和栖息地、洪水易发区进行土地开发，或仅允许有限的开发。

《规划》也强调埃斯蒂斯公园和落基山国家公园之间的相互关系。《规划》认为，小镇核心区以外的食宿和商业开发应该在位于连接公园的交通干

线旁进行,靠近国家公园的未开发的土地应该以较低密度形式开发,且与自然风貌相一致,成为到国家公园用地的过渡区。以下是“接待设施”在土地利用分类规划中的具体分类<sup>[12]</sup>。

A——接待设施:为埃斯蒂斯公园接待服务市场特设的地区。这一地区也可以包含一些附属地,如礼品店、餐馆等。场地和建筑设计应考虑周围具体环境,如滨河、邻里等并符合有关设计标准。

A-1——住宿:为租赁小木屋所开发的地区,它具备居住特征。建筑密度范围为每公顷5~10个单元,每栋建筑物的体量和总单元数或许会受到限制。

CR——商业娱乐:为露营地、迷你高尔夫、马厩等所开发的地区。

三是制定城市开发建设标准。为了有效地管理城市开发项目,保护落基山国家公园的自然环境,埃斯蒂斯公园小镇为与落基山国家公园相关的小区制定了以下详细而具体的发展建设目标和准则:保护湿地;保护野生动物栖息地和迁徙走廊;保留视线景观走廊;修建连接落基山国家公园的步道;增强行人和野生动物沿河通道;限制在陡峭山坡上开发;强调建筑材料和颜色上的设计控制;禁止路旁便利商业建筑(如快餐店、便利店、加油站等);设定沿福尔河走廊的招牌设计修建标准,规定商业招牌只限于由低矮和天然材料(如木材、石料)制成;限制夜间照明灯光的扩散和视觉影响;为使敏感的地貌得到保护,奖励组团或有计划的单元式开发。

四是交通问题。在夏季旅游旺季,交通拥堵已经成为落基山国家公园和埃斯蒂斯公园小镇的主要问题。为了减少拥堵、空气污染以及为参观者和城镇居民提供便捷和环境友好的交通服务,大约10年前埃斯蒂斯公园小镇和落基山国家公园就开始在整个区域的63个站点提供免费接驳车服务。接驳车从每年的6~9月开始每天进行运营服务,每30~60 min一趟,居民和访客可以将自己的汽车停放在住宿地、停车场或家中。在繁忙的夏季,到镇上和落基山国家公园旅行的游客只要通过访问小镇网站“estes.org/shuttles”,输入所在位置的5位停靠站代码,就可以确定接驳车的实际到达时间。

五是场所营造和旅游目的地。多年来,埃斯蒂斯公园小镇已经从落基山国家公园的一个门户小镇转型为重要的山地城镇和著名的旅游目的地。城镇

中心的主街包括许多独特的零售店、艺术和手工艺展廊、精致的餐厅。滨河公园、相互连接的自行车道以及人行步道为户外活动提供了安全和便捷的环境。正如一个营销网站所描述的:“国家公园作为特设荒原保护区,内部没有住宿、餐饮或购物设施,因此过夜留宿的游客需要住在埃斯蒂斯公园小镇,从而有机会花更多的时间去体验小镇风光及风土人情。通过优美的滨河公园、迷人的城镇中心和许多胜景,埃斯蒂斯公园小镇为度假者提供了丰富的活动。从埃斯蒂斯湖泛舟到空中缆车登高,从游览历史遗址到在当地酿酒厂品酒,山区小镇从来不会令人失望。夏季是主要的季节,全年也有一些特殊的节庆活动和音乐会。秋季,白杨树叶逐渐变成金黄色,节日庆典开始,整个城镇举行庆祝麋鹿交配仪式,在这里公麋鹿通过嘶吼和决斗来竞争交配权。”

### 三、秦巴山脉绿色循环发展项目值得汲取的经验教训

100年来的美国国家公园系统和其门户城镇的历史和实践,能够为我国秦巴山区绿色循环发展研究项目提供许多经验教训。以下对美国国家公园系统的关键政策取向、实践和战略,以及和门户城镇的协调与合作做一总结,希望有助于秦巴山脉绿色发展项目政策研究和行动规划的制定。

1) 国家公园系统——为建立统一的领导管理体制并有效地协调、管理和保护自然和文化资源,中国应尽快建立与美国国家公园管理局类似的管理机构。这对于秦巴山脉这一涉及多个省、市、城镇和村庄等的行政分割、多头管理的区域尤为重要和关键。

2) 自然和文化资源保护——正如在美国《国家公园管理局组织法》中所指出的,国家公园管理局的根本目的是“保护其内的景观、自然、历史遗迹及野生动物,同时以不损害后代同等观赏质量的方式为人们提供愉悦和享受”。在秦巴山脉应该尽快对具有重要价值的地区,按照自然景观价值、历史文化特色或野生动植物等去甄别、清晰地界定和明确分类,以使其可能成为未来中国国家公园系统的一部分。

3) 全国人民代表大会立法——因为许多自然

和文化资源位于多个省市，为更加有效地规划和保护秦巴山脉珍贵的自然和文化资源，应尽快制定由全国人民代表大会颁布的有关中国国家公园系统的各种法规。例如，自从1872年《黄石国家公园法》确立世界上第一个真正的国家公园——黄石国家公园以来，美国国会就已经颁布了20多部重要的法规，诸如1916年的《国家公园管理局组织法》，它建立了美国国家公园体制；1964年的《荒野法案》，它促使国家公园管理局仔细核查所有具有荒野区潜质的公园土地，并对受到开发威胁的公园区域提供额外的立法保护。

4) 国家公园管理局和门户城镇的合作——由于国家公园与门户城镇的相互依赖性，为了国家公园系统的成功和门户城镇的繁荣，国家公园和门户城镇有必要在经济发展、土地开发利用、交通管理等领域进行广泛的协调和合作。

5) 绿色交通——绿色交通，诸如在埃斯蒂斯公园和落基山国家公园提供的免费接驳车服务，是缓解交通拥堵和保护自然资源的重要手段。

6) 文化和历史景观以及门户城镇的场所感——为保持长期的、可持续性的旅游经济活动，有必要去维护门户城镇的文化和历史景观以及场所感。详细而慎密的土地利用规划、设计标准以及建筑开发规范都是维护当地文化和历史景观以及场所感的重要工具。

7) 历史遗产、文化旅游和真实性——历史遗产和文化旅游已经成为旅游业中重要的发展趋势。秦巴山区的文化和历史遗产丰富，地方门户城镇在挖掘和发展与旅游活动及吸引力相关的各种文化和遗产方面有着巨大的潜力。

8) 目的地和多元化——为保持长期可持续的发展及克服旅游经济季节性的波动，门户城镇应注重更加多元化的经济发展并争取将自身发展成为旅游目的地。

9) 可支付性住房和低报酬的季节性雇员——应尽快制定战略方针和具体行动，为报酬较低的旅游从业者提供更多的可支付性住房。

10) 注重当地居民的生活质量——发展经济和提高当地居民的生活质量对门户城镇的成功至关重要。

11) 宽带网络——便捷和易连接的高速互联网服务是门户城镇吸引商业和人才的重要工具。

12) 教育——良好的教育系统和学校是门户城镇长期成功的另一个基本要素。

### 致谢

感谢陈晓键教授为本文中文翻译提供的帮助！

### 参考文献

- [1] National Park Service, US Department of the Interior. National park service history: National park system timeline [EB/OL]. (2016-07-03) [2016-08-12]. [https://www.nps.gov/parkhistory/hisnps/NPSHistory/timeline\\_annotated.htm](https://www.nps.gov/parkhistory/hisnps/NPSHistory/timeline_annotated.htm).
- [2] National Park Service, US Department of the Interior. National park service overview [R/OL]. (2016-02-12) [2016-08-10]. <https://www.nps.gov/aboutus/upload/NPS-Overview-04-12-16.pdf>.
- [3] US National Park Service. National park service fiscal year 2017 budget justifications [R/OL]. (2016-02-12) [2016-08-10]. <https://www.nps.gov/aboutus/upload/FY17-NPS-Greenbook-for-website.pdf>.
- [4] Staff of Rocky Mountain National Park, the Denver Service Center Planning Division and the Intermountain Region Park. Foundation document - Rocky Mountain National Park [R]. Colorado: National Park Service, US Department of Interior, 2013.
- [5] Thomas C C, Huber C, Koontz L. 2014 National Park visitor spending effects: Economic contributions to local communities, states, and the nation. Natural resource report NPS/NRSS/EQD/NRR—2015/947 [R]. Colorado: National Park Service, US Department of Interior, 2015.
- [6] Steer K, Chambers N. Gateway opportunities: A guide to federal programs for rural gateway communities[R]. Washington D C: National Park Service Social Science Program, 1998.
- [7] Gomez V L. Tourism and preservation in gateway communities: A case study of the towns surrounding Mesa Verde National Park (Master's thesis) [D]. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2005.
- [8] US National Park Service. Annual park recreation visitation [R]. Washington DC: National Park Service, US Department of Interior, 2015.
- [9] Buck B B. Rocky is all about wilderness, wildlife and wonder [EB/OL]. (2015-02-10) [2016-08-10]. [http://www.eprail.com/rocky-mountain-national-park/ci\\_27559017/rocky-is-all-about-wilderness-wildlife-and-wonder?source=pkg](http://www.eprail.com/rocky-mountain-national-park/ci_27559017/rocky-is-all-about-wilderness-wildlife-and-wonder?source=pkg).
- [10] Buck B B. 100 years of Rocky Mountain National Park [EB/OL]. (2015-07-09) [2016-08-10]. <http://www.coloradoan.com/story/sponsor-story/2015/07/09/100-years-of-rocky-mountain-national-park/29929017/>.
- [11] Contor R. Rocky Mountain National Park 1976 Master Plan [R]. Colorado: National Park Service, Department of Interior, 1976.
- [12] Staff of Department of Community Development. Estes Valley Comprehensive Plan [R]. Colorado: Town of Estes Park, 2013.
- [13] Avalanche Consulting, Inc. Estes Valley Economic Development Strategy[R]. Colorado: Estes Park Economic Development, Inc., 2015.