

张振威 ZHANG Zhenwei

北京建筑大学建筑与城市规划学院副教授

Associate professor in the School of Architecture and Urban Planning, Beijing University of Civil Engineering and Architecture

张振威, 肖涵岳, 毛颜康. 美国国家公园管理分区演变历程、特征及启示[J]. 风景园林, 2025, 32 ( 2 ): 12-19.

# 美国国家公园管理分区演变历程、特征及启示

张振威 肖涵岳 毛颜康

**摘要：**【目的】分区是国家公园管理的重要制度，也是国家公园管理研究中重要的科学议题。【方法】采用编年史法、文献法解析美国国家公园管理分区发展的 5 个历史阶段；采用比较法、制度分析法、逻辑分析法解析每个历史阶段的演变特征及总体特征。通过对美国国家公园分区制度的历程及特征的系统解析，为中国国家公园分区制度的理论及方法提供启示。【结果】美国国家公园管理分区经历了二分区模式、六分区模式、四分区模式、自主分区模式、无分区模式 5 个历史阶段；从功能属性、功能特征、功能目标、体系完整性、方法论等内部特征，以及管理政策完整性、政策的科学性、弹性与刚性框架、自检等外部特征两大维度，解析美国国家公园管理分区的 9 条特征。【结论】中国国家公园分区应当被视为一种依托管理细则的技术性方法，需加强制度建设，就此提出 4 点建议。1) 在总体思路与路径上，宜体现灵活性与动态性，中国国家公园宜采用“1+N”的分区模式，或将功能分区改为管理分区与管控分区并置。2) 分区形式体系应与分区的实质体系相配合，在管理规划中确立“关键问题/关键要素/关键区域—管理目标—管理规定—管理分区”的逻辑链及规则体系。3) 在程序上，调整分区审批主体。将管控分区与管理分区的划定与调整纳入管理规划中，并随管理规划进行审批。4) 在政策体系完整性上，加强顶层政策设计。

**关键词：**美国国家公园；管理分区；管理规划；管理目标；管理规定

中图分类号：TU981

文章编号：1673-1530(2025)02-0012-08

收稿日期：2024-10-10

文献标识码：A

DOI: 10.3724/j.fjyl.202410100582

修回日期：2024-12-24

## 文章亮点：

- 1、系统梳理历史阶段。详细划分了美国国家公园管理分区发展的 5 个历史阶段——从二分区到无分区模式，并深入解析了每个阶段的特征，为理解分区制度提供了全面的历史视角。
- 2、多角度特征分析。从功能属性、特征、目标等多个维度，深入剖析了美国国家公园管理分区的内外特征，如灵活性与自主性、动态适应性管理理论的应用，凸显了制度的复杂性和先进性。
- 3、提出中国化建议。基于美国经验，针对中国国家公园分区管理提出了加强政策设计、调整审批主体等建议，对中国国家公园分区制度的完善具有实践指导意义。

中国以国家公园为主体的自然保护地体系建设正由试点阶段迈向全新的发展阶段。根据《国家公园空间布局方案》的规划，中国国家公园全部建成后，保护面积的总规模将居世界首位，中国也将为全球国家公园管理提供新的经验和智慧。国家公园分区是资源特征与价值、人类活动、管理目标、管控措施相耦合的综合性技术措施，是国家公园规划与管理的一项重要内容<sup>[1]</sup>。目前，中国制定了“管控-功能”二级分区的纲领性分区制度，管控分区以资源管护强度和人类行为限制为基本逻辑衔接上位规划，功能分区侧重主体功能指导资源保护利用<sup>[2]</sup>。《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》提出了国家公园差别化的管控需求，《国家公园总体规划技术规范》对二级分区模式做出进一步规定，将管控分区分为核心保护

区和一般控制区，将功能分区分为严格保护区、生态保育区、生产生活区、科教游憩区和服务保障区。中国“管控-功能”的二级分区模式搭建了国家公园保护与管理的基本框架，但分区分级之后，如何制定相关政策、标准、规范来保障分区的科学性与完整性，采用何种技术方法及手段来保障分区的落地实施，亟待进一步研究<sup>[3]</sup>。因此，国家公园分区仍需加强制度属性认识<sup>[4]</sup>与精细化管理规则的制定<sup>[5-6]</sup>。

美国国家公园管理分区制度的发展已有 90 余年历史，经历了由“利用-功能”到“保护-管控”的目标转换，由“以分区分割潜在冲突的人为活动”到“基于管理目标的多层次分区体系”的观念转变，以及由“统一制定”到“分散自主”的形式演变。美国国家公园管理分区模式趋向在地化、灵活化

和动态化发展。在已有的主要研究成果中，《美国国家公园分区制度演变及启示》一文以政策文件为主线将美国国家公园管理分区的发展分为 5 个阶段<sup>[7]</sup>。然而，该文主要围绕各阶段分区的形式体系，对分区制度对应的实质体系和管理规则阐述不充分。基于此，笔者通过对美国国家公园 12 部相关文件及对 63 个国家公园分区模式的研究<sup>①</sup>，梳理了美国国家公园分区演变历程，基于单元分区体系的形式分异，将美国国家公园管理分区的发展分为 5 个阶段。

## 1 美国国家公园管理分区发展历程

### 1.1 基于开发建设的二分区模式（1931—1964 年）

分区（zoning）作为一种土地利用管理工具，起源于 19 世纪末的德国，后成为各国

城市规划的核心管制工具<sup>[8]</sup>。美国国家公园早期的主要任务是设施建设，其管理要件是土地利用语境下的国家公园管理规划，其中便包含国家公园分区制度。1918年，内政部长莱恩致国家公园管理局局长马瑟（Stephen T. Mather）的政策声明（Secretary Lane’s Letter）中提出应该在条件成熟时设立规划制度和体系。1931年，国家公园管理局局长阿尔布莱特（Horace Albright）制定了统一的规划程序——《第228号办公室令：公园规划》（Office Order No. 228: Park Planning, 1931, 简称“第228号令”），确立了建设规划（development plan）体系以及“二分区”的分区模式，这也是美国国家公园分区的肇始。

建设规划将园内用地分为特别区和建设区。其中，特别区又分为圣地区（sacred areas，如黄石老忠实泉200 m保护范围）、研究区（research reserves）和荒野区（wilderness areas）；建设区分为6类用地，包括道路、公共设施、政府用地、旅游设施等。1941年《总体规划：国家公园管理局标准操作手册》（Master Plans: A Manual of Standard Practice for Use in the National Park Service, MP）将第228号令中的建设规划改为总体规划（general plan）。此时正值国家公园发展早期，保护方式集中于资源开发管控（如采矿、放牧、伐木、房地产）及特殊区域（如《文物法》保护的少量遗址）保护。从分区发挥的保护功能来看，研究区间接起到一定保护作用，荒野区是无需特殊保护亦不进行开发的“空地”，分区的实质是较为详尽的开发建设用地分类，但保护功能有限。

1933年《重组法》（Reorganization Act of 1933）、1935年《历史遗迹保护法》（Historic Sites Act of 1935）、1936年《公园、公园大道和游憩区研究法》（The Park, Parkway, and Recreation Area Study Act of 1936）奠定了国家公园体系在数量和类型方面快速扩展的基础。此后，受到经济危机和“二战”影响，国家公园扩张进程逐步放缓，并且出现多次管理危机。虽然经历了罗斯福新政及“66计划”（Mission 66）这两波基建热潮，但这一阶段的国家公园建设仍以游憩

表1 基于游憩资源管理的6类分区<sup>[11]</sup>

Tab. 1 Six types of zones based on recreation resource management<sup>[11]</sup>

| 类型                                               | 定义                           | 特征                                        |
|--------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|
| I 高密度游憩区<br>(high density recreation areas)      | 集中开发和管理以供大规模使用的区域            | 涵盖了最高强度的游憩活动，场地需要的人为改造最多，是偏重利用的区域，但面积占比最小 |
| II 综合户外游憩区<br>(general outdoor recreation areas) | 为各种特定娱乐用途而进行大量开发的区域          |                                           |
| III 自然环境区<br>(natural environment areas)         | 适合在自然环境中休闲并通常与其他用途结合的各种类型的区域 | 是中性的过渡地带，处在高强度与低强度活动区域之间，发挥过渡和缓冲的作用       |
| IV 杰出自然区<br>(outstanding natural areas)          | 具有杰出风景、自然奇观或科学重要性的地区         | 游憩活动强度低，包含了国家公园最独特的资源，要保护资源无损，是偏重保护的区域    |
| V 原始区<br>(primitive areas)                       | 以自然、野生条件为特征的未受干扰的无路地区，包括荒野地区 |                                           |
| VI 历史文化区<br>(historic and cultural areas)        | 地方的、区域的或国家的具有重大历史或文化意义的遗址    |                                           |

设施规划建设为主。直到1964年，内政部长尤达尔（Stewart Udall）发布的新的《国家公园政策声明》（Secretary Udall’s Letter on National Park Management, 1964）强化了野生动物保护，美国国家公园管理才出现方向性转变。总体而言，20世纪30—60年代，以土地利用为主的总体规划和“二分法”的分区制度未发生根本性改变。

1.2 基于游憩资源分类的六分区模式（1964—1976年）

20世纪60年代，美国国家公园受到了3种不同思潮的综合影响。首先，美国进入生态觉醒和环境立法时代，《斯塔格纳报告》（Stagner Report）和《利奥波德报告》（Leopold Report）关于野生动物与生态学领域的研究促生了国家公园的生态保护思想<sup>[9]</sup>。其次，荒野保护思想促成具有统一管理方针的“国家荒野保护体系”（national wilderness preservation system），改变了荒野是“无用之地”的观念<sup>[10]</sup>。最后，在反思20世纪50年代国家公园过度游憩的同时，国家却对国民游憩空前重视，设立了户外娱乐资源审查委员会（Outdoor Recreation Resources Review Commission, ORRRC）并且要求在联邦机构管辖土地上落实国家游憩战略。

为了应对如上趋势，尤达尔在1964年的《政策备忘录》中采用了分类思想，将国家公园体系单元分成三大类（自然类、历史类、游憩类），设立新单元类型——“国家游憩区”（national recreation area）。同时，该

备忘录提及须在单元层面遵守关于野生动植物、游憩和荒野的要求。1967年发布的《行政管理政策汇编：国家公园系统中的国家公园和国家公园纪念碑》（Compilation of the Administrative Policies for the National Parks and National Monuments of the National Park System, 1967）是美国国家公园第一个综合性政策文件，规定总体规划采用类似于ORRRC的6类土地分类（land classification），以满足ORRRC审查的要求（表1）。1964年《荒野法》（The Wilderness Act of 1964）要求包括国家公园管理局（National Park Service, NPS）在内的四大主管部门对辖区内所有荒原进行研究并提名荒野区。6类土地分类中第V类即原始区，总体规划中须提名将第V类中哪些区域纳入国家荒野体系。

与上一阶段相比，本阶段管理分区发生4项变化：1）美景与历史文化区单列；2）荒野区不再被视为“无用之地”，保护价值得到承认；3）自然环境区作为隔断I、II区与IV、V区的缓冲地区，在理论上具备缓冲区含义；4）开发建设用地不再进行细分，而被视为整体纳入I、II区。

这一阶段的总体规划在资源管理上也更全面，主要表现为：1）加入了野生动植物管理和荒野管理；2）管理分区开始具有资源保护的内涵，从上一阶段的开发建设管控工具转向以“自然度+游憩强度”为核心、具有资源属性的测度工具，分区标准更清晰，谱系更全面。

表2 四类一级分区及所属二级分区  
Tab. 2 Zones and subzones in national parks

| 一级分区类型 | 二级分区类型                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 自然区    | 杰出自然特征区 (outstanding natural feature)、自然环境区 (natural environment)、受保护自然区 (protected natural area)、自然研究区 (research natural area)、实验研究区 (experimental research area)                                                                                                                                                  |
| 历史区    | 保留区 (preservation)、适应性使用区 (adaptive use)、纪念区 (commemoration)                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 公园建设区  | 行政用途建设区 (administrative development)、教育/解说用途建设区 (educational/interpretive development)、娱乐用途建设区 (recreational development)、住宅建设区 (residential development)、道路建设区 (circulation development)、未使用的建设区 (unused park development)、设施区 (utilities)、游客支持建设区 (visitor support development)、景观管理区 (landscape management area) |
| 特殊使用区  | 商业区 (commercial)、采矿区 (mining)、工业区 (industrial)、机构区 (institutional)、森林使用区 (forest utilization)、未管理的非联邦土地 (unmanaged nonfederal lands)、私人住宅区 (private residential)、牧场区 (ranching)、农业区 (agriculture)、水库区 (reservoir)、交通区 (transportation)、未使用的非公园建设区 (unused nonpark development)、设施区 (utilities)                      |

但是, 6类分区也存在一定问题。1) 国家公园管理局希望按保护地主体功能(即自然类、历史类、游憩类)来定位, 这与游憩管理局追求联邦土地游憩最大化的方针存在一定矛盾。管理局局长助理 Ronald F. Lee 也提出这一分类存在“严重问题”, 比如规划周期与游憩委员会审批不同步等<sup>[12]</sup>。2) 6类分区重在解释每个区的通用概念, 并界定主要禁止的行为, 而对于分区内资源状态、属性及分区逻辑并未说明。3) 以游憩“一刀切”的“强分区模式”存在一定问题。作为划分依据的“自然度”及游憩强度, 并不能界定不同的游憩资源特征及游客体验。因此, 在1976年大提顿国家公园规划中, 为了更好地说明公园风貌特点与游客体验, 在6类土地分类基础上绘制了阐释性的游客体验分区 (visitor experience level zones)<sup>[13]</sup>。

这一分区阶段持续时间不长, 期间编制总体规划的仅有卡尔斯巴德洞窟 (1972年)、红木 (1973年)、大提顿 (1976年) 等少量国家公园。在此期间, 资源保护、利用与游憩三者同时被强化, 表面上使国家公园管理目标更多元, 但偏向于国民游憩的政策导向也让国家公园的定位愈发模糊。

### 1.3 基于管理目标的四分区模式 (1976—1998年)

20世纪70年代后期, 随着 ORRRC 的撤销, 以及环境保护运动、科学化的自然资源管理与生态管理的出现, 美国国家公园从游憩时代转向环境时代。这一转变也体现在国

家公园规划上。1) 将空间性规划转变为管理性规划, 从强调以土地分类为结果的“蓝图式”管控回归到以目标为导向的“管理性”管控。1976年, 《一般授权法》(General Authorities Act, 1976) 将总体规划改为更宏观的“总体管理规划”(general management plan, GMP), 规定 GMP 的3个基本要件是: ①公园目的 (purpose) 与管理目标 (objectives); ②分区; ③整合资源管理、游客利用、解说开发建设的方案。1978年, 新版《国家公园管理局管理政策》(Management Policies of NPS, 1978, 以下各版本均简称《管理政策》) 规定了公众参与、区域协作管理、规划项目与编制人力物力等内容, 这些机制与 GMP 共同构成了美国国家公园中系统、完整的管理规划体制。2) 以管理目标作为实现公园目的的重要途径。由于“保护”“利用”“游憩”3个法定目的间存在天然矛盾, 必须以更为清晰的框架与管理原则来界定并转化这些法定目的。

因此, 在1972年的《国家公园管理局管理体系》(National Park Service Management System) 中提出建立“依目标管理”的全新管理体系。其后, 1975年颁布的《国家公园管理局管理目标》(Management Objectives of the National Park Service) 中提出了部门总体管理方针, 并规定管理规划中的“管理声明”须明确公园目的, 并依目的制定相应的管理目标。管理目标根据公园目的、管理对象、理想状态和问题等多方面来界定, 往往指1年以上的、具体的长期目标。在

1988年《大峡谷国家公园原野乡村管理规划》(Backcountry Management Plan for Grand Canyon National Park) 中列举了定义管理目标的5条标准: 1) 每目标须清晰反映出一个社会、空间或管理状况; 2) 应描述从重度开发到最小开发的连续谱系; 3) 通过改变管理实践可影响或调整每目标; 4) 每目标应灵敏反映游憩需求; 5) 每目标都应可监测。如大提顿国家公园的规划中就识别出露营限制、游径、允许的构筑物等19项目标, 并明确每个目标在4个分区内的要求<sup>[14]</sup>。

在分区方面, 1978年版《管理政策》将此前6类基于游憩资源分类的分区简化为自然区 (natural zone)、历史区 (historic zone)、公园建设区 (park development zone) 及特殊利用区 (special use zone) 4类一级分区, 规定其定位与主要功能, 并规定各分区可以自设二级分区。1984年版《2号令局长: 规划程序指南》(Director's Order #2: Planning Process Guideline) 对4个分区作了更为详尽的介绍, 列举了近30项二级分区, 但规定在规划声明中只需注明一级分区 (表2)。1988年版《管理政策》在管理规划和分区方面变化并不大。

与前一阶段相比, 这一阶段管理分区有3个特点。1) 弱化分区。一级分区回归到最简化的4类模式, 将灵活度留给可自主划定的二级分区。本质上这是对空间与管理政策匹配提出了更精细的要求, 是对传统“强分区模式”的弱化。2) 分区开始与管理目标融合。打破资源分类管理(即自然、历史、游憩)一般政策与分区需求的脱节, 开始融入具体化的管理目标。如《大峡谷国家公园原野乡村管理规划》给出4类分区, 并将农业、渔业、景观与植被等资源保护与利用目标匹配到4类分区中。3) 分区的内容与形式更为灵活。以1999年颁布的《冰川国家公园总体规划》(General Management Plan: Glacier National Park) 为例, 该规划先划分了6个地理单元, 再在每个单元内划分游客服务区 (visitor service zone)、日常使用区 (day use zone)、乡野区 (rustic zone)、原野乡村区 (backcountry zone)<sup>[15]</sup>, 并且规定了按

季节分区的类型。这一分区方案既增加了划分的层级和角度，也未使用4类分区的标准分类。综上所述，分区形式更具灵活性、管理规则更精细化是本阶段管理分区最主要的发展趋势。

#### 1.4 基于管理规定的自主分区体系（1998—2021年）

1998年《2号局长令》重新修订，要求以“管理规定”（management prescription）进行分区。2001年版《管理政策》虽然还要求设立分区，但直接取消了关于分区种类与层级的规定，并规定以管理规定作为管理规划要件来引导管理分区。NPS于2004年发布的《项目标准：公园规划》（*Program Standard: Park Planning*）提出需要更精细的因区域而异（area-specific prescriptions）的管理规定，且需说明分区的逻辑。2006年版《管理政策》及2009年《国家公园总体管理规划动态资料手册》（*General Management Planning Dynamic Sourcebook*）在分区内容上没有明显变化。

管理规定即对不同区域在资源状况、游客体验、管理活动等方面作出更为具体的规定，包括：1）识别理想的（desired）自然和文化资源条件以及预期的游客体验；2）确定管理活动的种类和级别、访客使用和适合于维持所需条件的开发建设。管理规定比管理目标和管理原则更为深入、细化，在内容和空间范围上也非常灵活，管理规定既可以对全园性议题（如空气质量或航空器管理）进行统一规定，也可以对某一分区进行单独规定。正如2001年版《管理政策》给出的说明：“对于高度敏感的自然区域可能几乎或完全不允许游客使用，而其他区域可能容纳更高强度的使用。甚至在历史建筑中，其中一层楼可能最适合作为展览，而另一层可能适合办公或行政使用。一些期望条件可能适用于整个公园，但管理区的划分将明确在预期资源条件、游客体验和管理活动方面存在差异的地方。”<sup>[14]</sup>

与前一阶段相比，这一阶段的管理分区有2个特点：1）进一步弱化对分区的规定，分区制度由主要制度变为配合管理规定的辅

助工具；2）管理分区保持简化，管理规定逐步细化。虽然分区自主设定，但多数规划的分层级和分类相对简单，如采用自然区、历史区、公园建设区等经典一级分区及6~8个二级分区。同时，每个分区的管理规定逐步深化。2004年之前的管理规定可被视为叠合多因子的概括性管理规定，2004年以后要求给出每个因子在每个分区的管理规定。例如，2015年《风洞国家公园分区管理规划》（*Wind Cave National Park: Zoning Management Plan*）中采用了高度细分的管理分区矩阵表（management zones matrix table）<sup>[17]</sup>。

#### 1.5 新“综合规划”无分区时代（2021年至今）

2021年，国家公园管理局颁布的修订版《2号局长令》对2006年版《管理政策》作出巨大改动，这将深刻影响国家公园规划及分区。其中的主要变化有3点。

1）在形式和结构上简化国家公园体系单元的规划体系：在形式上，采用活页式的“规划文档册”（planning portfolio）来取代以GMP为核心的单一（stand-alone）规划；在结构上，保留基础文档、战略规划，取消项目管理规划、实施规划、年度绩效规划与报告等类型，以新的“综合性规划”（comprehensive plans, CP）取代GMP。

2）CP的形式不限，只要满足2014年《美国法典》（*U.S. Code*）的4项“GMP法定要件”即可等同于编制法定GMP。相对应的4个要件为：①规定保护资源的方法；②规定开发的类型与一般强度；③控制游客容量；④明确边界调整及原因。

3）从2006版《管理政策》中删除了对管理分区的规定，将分区作为核心要件的可选技术。由此可知，本次改革“消灭”了GMP和管理分区，从形式上极大简化了规划体系，可以说这是自1931年实施规划制度以来最大的一次改革。

法律规定性是美国公法的基本原则，即如果法律明文规定，政府的政策与规范需符合法律条文。在过去，编制总体管理规划是法律明确要求的，分区制度是由管理局的《管理政策》明确规定的。更进一步，《美国国

家环境政策法》（*National Environmental Policy Act*）所要求的GMP多方案比选在很大程度上即表征为GMP分区及对应管理政策的比选。可见，本次改革给既有体系带来了极大冲击。在美国国家公园的立法史上，通过效力位阶较低的局长令直接修改法律条文及部门政策的情形非常少见，本次改革说明了主管机构简化管理规划与分区的强烈需求。

实质上，4项法定要件的内容在已经成熟多年的GMP中一直存续。因此，这次改革的本质仍是强化规划及分区的自由裁量，简化规划体系、增加规划编制的自由度、提升规划效率及行政审批效率。这预示了美国国家公园管理规划倾向于自主、自由灵活的未来方向。

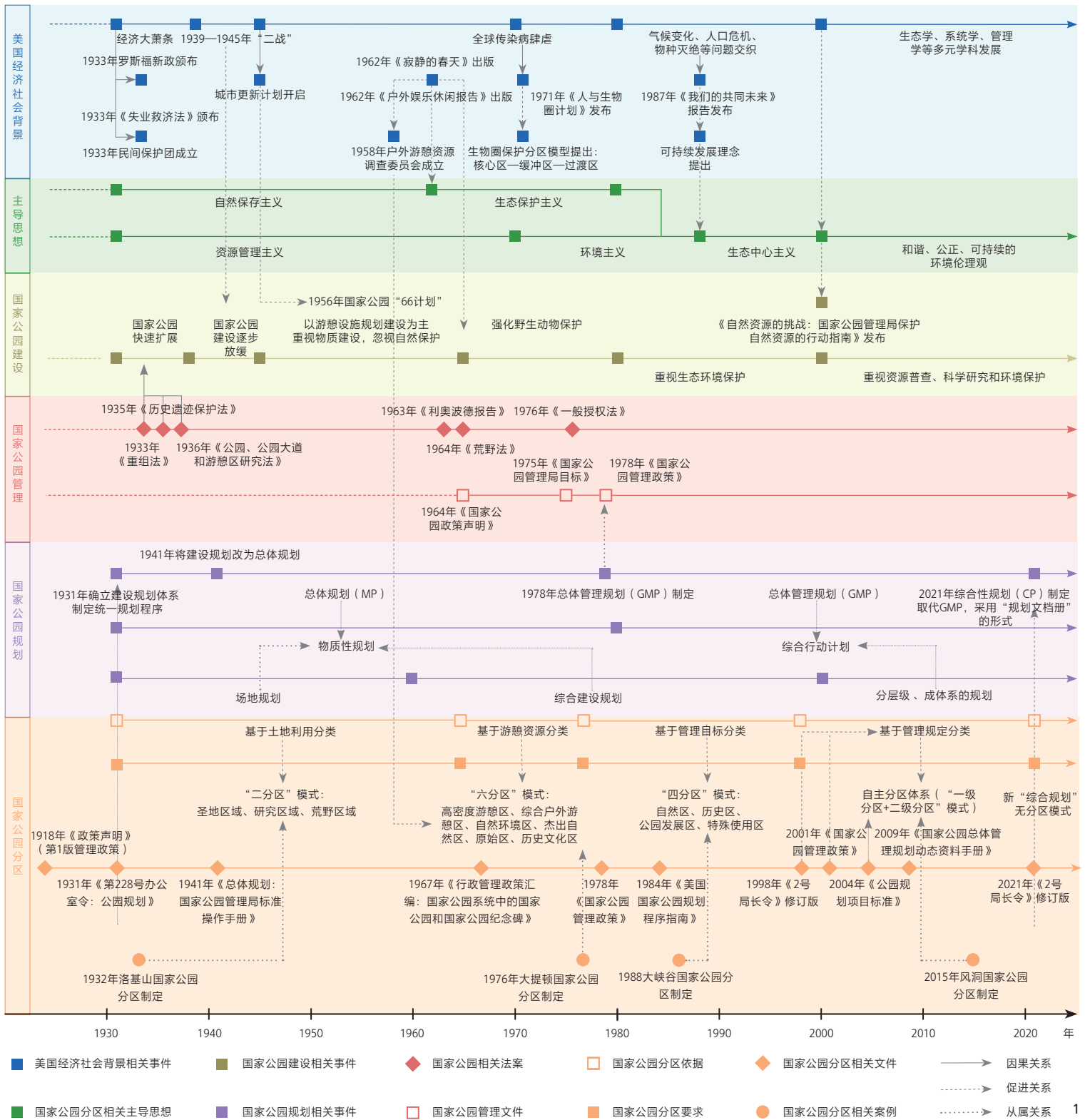
## 2 美国国家公园管理分区特征

美国国家公园管理分区经历了二分区、六分区、四分区、自主分区、无分区5个发展阶段（图1）。管理分区制度发展总体上呈现从严到松、从有到无，形成了9点内部及外部特征。

1）分区的功能属性——从功能分区到综合管理分区。分区体系从面向开发建设的土地利用分区转向游憩主导的资源谱系分区，再到综合了管理细则的适应性管理分区。在这一过程中，逐渐弱化从功能角度的分区定义而强化从管理角度的分区定义。

2）分区的功能特征——在不同历史阶段，大多数分区都类似于功能规划视角下的主体功能区，而非禁限性的红线区。禁止游客进入的分区类型主要为自然研究区，且所占面积比例相对较小，而其他区域都会规定游客使用的方式。

3）分区的功能目标——努力实现“保护-利用”的二元平衡。美国国家公园通过管理分区及配套的精细化管理规则，使其资源管理、生态保护与游客体验都达到“理想”状态。保护与利用的冲突是国家公园管理面临的核心问题，因缺乏清晰的判定标准而饱受争议。国家公园通过界定“理想”状态和资源“不受损”的管控逻辑来实现二者的融合，这一底层逻辑非常值得借鉴。分区的功能即



1 美国国家公园分区演变历程  
Evolution of the zoning of national parks in the United States

在底层逻辑之上落实“公园宗旨—管理目标—管理规定”。

4) 分区体系的完整性——分区须与灵活、完整的管理规定相配合。分区并不仅是自上

而下的功能分类，而是与自下而上的管理规定形成完整的管控规则体系：以管理目标为

纲领，依据 NPS 自然、人文、游憩资源管理的总则，根据资源属性、理想状态和游客体验的调研结果，形成不同分区与管理规定，同时，还需兼顾全国事项（如航空器管控、空气质量等）、主要问题、特别区域的识别与它们在分区中的落实。

5) 分区的方法论——以动态的适应性管理理论为根基。如 20 世纪 90 年代提出的游客体验与资源保护框架（visitor experience & resource protection, VERP）理论，强调通过监测和管理工作确保游客的使用不会对公园的资源价值造成不可接受的影响。通过体验式资源分析法、现有用途和设施分析法、资源敏感性关注点分析法等方法了解公园特征，确定合适的游客体验范围，是计算承载力并识别分区中理想的资源状态与游客体验的关键技术。

6) 管理政策的完整性——以更全面、系统的政策体系作为支撑。NPS 的管理政策由 3 个层级——《管理政策》《局长令》和《政策备忘录》构成。《管理政策》是具有最高效力的法规，在历史上共发布过 4 个版本，《局长令》和《政策备忘录》是《管理政策》的细化与解释。《管理政策》通过整合汇编包括规划与分区在内的完整政策体系，对每项管理内容进行非常详尽的规定。其中，发展了 60 余年的自然资源、人文资源、游憩资源分类是《管理政策》的核心内容。完整的政策体系既能给出一般性规定，也与分区一起发挥了政策分异工具的功能，弥补了分区仅以空间分异政策的先天不足。

7) 分区政策的科学性——以逻辑严谨、定义精准的政策体系为前提。分区制得以实施的前提，在于政策不仅要全面、系统，其概念、方法与逻辑体系需更严谨。《管理政策》并非简单地给出主体责任和游客等行为管控规则，而是注重从管理哲学、管理目标、管理规则与原则、技术方法、管理制度来全面解读管理内容、权利义务、制度建设、规则体系，在既有的管理体系体制基础上，呈现出清晰、严谨的管理哲学与管理方法。例如，如何通过“政策声明”和“决策依据”来编制规划内容。再如，针对一些约定

俗成的概念给出明确、清晰的官方定义，如“高质量”（high quality）、“科学化的信息”（scientific data）、“自然资源信息”（natural resource information）、“最佳可得技术”（best available techniques）、“无损状态”（unimpaired）、“无显著影响”（unacceptable impacts）等。

8) 分区的弹性与刚性框架——以法定政策区与自主分区相叠加形成嵌合模式。将不同的法定区域与分区进行叠合，形成“类型-分区”嵌合模式。分区中包括由不同法律法规要求的命名区域（designations），如荒野区（《荒野法》设立）、自然研究区（NPS 设立）、操作性研究区（manipulative research, NPS 设立）等，从而形成不同类型保护地与不同分区的嵌合模式，体现出国家公园分区既有不可忽视的刚性框架，又有自主设立、叠加的灵活性。

9) 分区的自检——通过多方案比较来推演分区。国家公园总规及其他重大决策应依《国家环境政策法》开展环境影响评价/评估（简称环评）。环评通常与 GMP 编制为一个文件。环评要求编制 3 个包含不同分区方案的比选方案（通常是依现状方案、偏好游憩方案、平衡方案），并以环境友好的平衡方案为最终方案。多方案比选制度可以使管理者、规划者及民众更深刻地理解分区的生成并即时审视分区的合宜性。

### 3 对中国国家公园建设的启示

目前，中国《国家公园法（草案）》及《国家公园总体规划技术规范》中确立的管控分区制度（核心区与一般控制区）偏重管控与禁止性规定，实质上致力于保障作为底线的“核心区”的空间范围的这种“底线思维”<sup>[18]</sup>，与综合性管理分区存在本质差异。《国家公园总体规划技术规范》规定了可进一步划定的“功能分区”，但也不能准确表达综合性管理分区的概念与内涵。笔者基于美国经验对中国国家公园分区制度提出 4 点建议。

#### 3.1 分区总体思路与路径宜体现灵活性与动态性

在通过法律法规确定“红线”的同时，

宜体现分区作为一种依托管理细则的技术性方法的综合性、分区调整的灵活性和动态性<sup>[19]</sup>。因此，建议可以有 2 种分区方案。第一种，可采用“1+N”的方式，保留核心区的界定方式与管理规则，核心区之外的分区在满足对现有“一般控制区”的禁限规定的前提下自定义分区类型并制定配套的管理规则。这类似于美国荒野区与其他多个分区并置的形式。第二种，将《国家公园总体规划技术规范》中的二级功能分区与核心区并置，并在法律法规中确立其地位<sup>[20]</sup>。上述 2 种方案都能保证在核心区的红线逻辑下体现综合分区的灵活性。

#### 3.2 分区形式体系应与分区实质体系配合

目前，中国多部国家公园的总体规划中将特殊区域或特殊问题单列为“弹性管理”，这解决了各分区之外的主要管理问题，但是相关管理规定的全面性、系统性还有待加强。建议采用类似美国管理规定的更为全面、系统的规则体系，在管理规划中确立“关键问题/关键要素/关键区域—管理目标—管理规划—管理分区”的逻辑链及规则，注重管理规则的精细化<sup>[21]</sup>，增强管理的适应性<sup>[22]</sup>。

#### 3.3 在审批制度设计上应合理设定审批主体

目前，分区制定与审批程序方面存在潜在矛盾，《国家公园法（草案）》规定了分区调整应当经国务院同意，总体规划须经国务院授权、国务院林业草原主管部门批准实施。可知，管控分区调整的审批主体层级高于管理规划，但同时，管控分区反过来又作为管理规划的组成部分，这可能会影响规划与分区在制定与审批时的协同性，也可能为依据管理需求调整管控分区带来阻力。因此，建议将管理分区的划定与调整纳入管理规划中，随管理规划进行审批。此外，应在立法中增加规划及分区的定期评估机制，及时总结问题并修正。

#### 3.4 政策体系完整性上应加强顶层政策设计

除了分区制度自身的建构，建议研究制定类似于美国国家公园《管理政策》的更为宏观、全盘的国家公园管理政策文件及体系，既作为分区制度的有力支撑，又能反过来通

过适应性的管理政策来反馈分区的研究与分区的制度建设。

## 4 结论

国家公园分区是国家公园总体规划的重要制度，是平衡国家公园内资源保护与利用矛盾的最佳方法，也是实现国家公园多目标管理的有效途径。美国国家公园管理分区制度的建立与发展经历了5个阶段，其演变的最明确特征是在空间与管理规则的不断适配下，分区的形式体系逐渐弱化，管理规则逐渐全面与强化。笔者从美国国家公园管理分区制度的功能属性、功能特征、功能目标、类型-分区叠合、多方案方法、政策体系的完整性、科学性、灵活性、动态性9个方面，总体刻画了其内部特征与外部特征。在借鉴美国经验的基础上，建议中国国家公园主管部门应制定更为全面、细致的管理政策作为政策基底，并重视与分区相配套管理细则的制定，增加定期审查与评估机制，确保分区内容、审批程序的灵活性和动态性。在分区方法与制度的研究方面，应加强作为分区底层建构的生态完整性与生态减损的界定及标准，加强生态管理、自然与文化资源管理、游客管理、社区管理耦合的分区规划方法及方法论，深化国家公园动态管理政策体系的研究。

### 注释 (Note):

① 附录：美国63个国家公园分区汇总表见网站文章下方的资源附件 (<http://www.lalavision.com/article/doi/10.3724/j.fjyl.202410100582>)。

### 参考文献 (References):

- [1] 赵智聪, 彭琳. 国家公园分区规划演变及其发展趋势[J]. 风景园林, 2020, 27(6): 73-80.
- ZHAO Z C, PENG L. The Evolution and Development Trend of National Park Zoning Plan[J]. Landscape Architecture, 2020, 27(6): 73-80.
- [2] 叶雅慧, 张婧雅. 国家公园“管控—功能”二级分区规划划定方法: 以神农架国家公园体制试点区为例[J]. 自然资源学报, 2023, 38(4): 1075-1088.
- YE Y H, ZHANG J Y. Discussion on Method of Controlled Zoning and Functional Zoning of National Parks: Take Shennongjia National Park System Pilot Area as an Example[J]. Journal of Natural Resources, 2023, 38(4): 1075-1088.

- [3] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 等. 论国家公园的“管控—功能”二级分区[J]. 林业建设, 2019(3): 1-6.
- SUN H Y, YU L, CAI F, et al. Discussion on Controlled Zoning and Functional Zoning of National Park[J]. Forestry Construction, 2019(3): 1-6.
- [4] 寇梦茜, 吴承照. 欧洲国家公园管理分区模式研究[J]. 风景园林, 2020, 27(6): 81-87.
- KOU M Q, WU C Z. Research on Zoning Model of National Parks in Europe[J]. Landscape Architecture, 2020, 27(6): 81-87.
- [5] 高媛, 唐军, 张梦澜, 等. 国外国家公园动态分区及其管控策略的模式研究[J]. 中国园林, 2023, 39(11): 118-124.
- GAO Y, TANG J, ZHANG M L, et al. Model Research on Dynamic Zoning of Foreign National Parks and Management and Control Strategies[J]. Chinese Landscape Architecture, 2023, 39(11): 118-124.
- [6] 彭婉婷, 杨文慧, 吴承照. 自然保护地精细化分区管控的行为分析方法[J]. 风景园林, 2023, 30(10): 49-56.
- PENG W T, YANG W H, WU C Z. A Behavior-Based Approach for Refined Zoning and Management of Protected Areas[J]. Landscape Architecture, 2023, 30(10): 49-56.
- [7] 顾一岳, 熊和平. 美国国家公园分区制度演变及启示[J]. 华中建筑, 2023, 41(1): 104-108.
- GU Y Y, XIONG H P. The Evolution of U.S. National Park Zoning System and its Enlightenment[J]. Huazhong Architecture, 2023, 41(1): 104-108.
- [8] 殷成志, 杨东峰. 德国城市规划法定图则的历史溯源与发展形成[J]. 城市问题, 2007(4): 91-94.
- YIN C Z, YANG D F. On the Evolution and Development of the Local Statute of German Urban Planning[J]. Urban Problems, 2007(4): 91-94.
- [9] DILSAVER L M. America's National Park System: The Critical Documents[M]. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016: 183.
- [10] 曹越, 杨锐. 美国国家荒野保护体系的建立与发展[J]. 风景园林, 2017, 24(7): 30-36.
- CAO Y, YANG R. The Establishment and Development of the National Wilderness Preservation System in the United States[J]. Landscape Architecture, 2017, 24(7): 30-36.
- [11] U. S. National Parks Service. Compilation of the Administrative Policies[M/OL]. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968[2023-10-28]. <https://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/book/lookupid?key=ha006204788>.
- [12] LEE R F. Public Use of the National Park System 1872-2000[M/OL]. Washington, D. C.: National Park Service, 2002[2024-06-10]. [https://npshistory.com/publications/public\\_use/index.htm](https://npshistory.com/publications/public_use/index.htm).
- [13] U. S. National Park Service. Master Plan of Grand Teton National Park: 1976[EB/OL]. [2024-07-05]. <https://npgallery.nps.gov/GetAsset/c5b552da-597b-4220-8a4a-e8460a222616/original?>.
- [14] U. S. National Park Service. 1988 Backcountry Management Plan: Grand Canyon National Park[EB/OL]. (2000-04)[2024-07-06]. [https://www.nps.gov/grca/learn/management/upload/1988\\_BCMP.pdf](https://www.nps.gov/grca/learn/management/upload/1988_BCMP.pdf).
- [15] U. S. National Park Service. General Management Plan: Glacier National Park[EB/OL]. [2024-05-06]. <https://npshistory.com/publications/glac/gmp-sum-1999.pdf>.
- [16] U. S. National Park Service. Management Policies 2001[M/OL]. Washington D. C.: U.S. Government Printing

- Office, 2001: 19[2024-10-28]. [https://www.nps.gov/subjects/policy/upload/MP\\_2001.pdf](https://www.nps.gov/subjects/policy/upload/MP_2001.pdf).
- [17] U. S. National Park Service. Wind Cave National Park: Zoning Management Plan/General Management Plan Amendment/Environmental Assessment[M/OL]. Washington D. C.: National Park Service, 2015[2024-05-09]. <https://npshistory.com/publications/wica/zmp-gmp-amend-ea-2015.pdf>.
- [18] 吴必虎, 盈斌, 杨秋风. 中国自然保护地体系建设: 红线管控、旅游发展与文化表征[J]. 中国生态旅游, 2022, 12(2): 208-219.
- WU B H, YING B, YANG Q F. Constructing a Natural Protected Area System in China: Red Line Management, Tourism Development and Cultural Representation[J]. Journal of Chinese Ecotourism, 2022, 12(2): 208-219.
- [19] 陈璐, 周剑云, 李建军, 等. 从管制到规制: 详细规划的法治化方式探究[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 4-14.
- CHEN L, ZHOU J Y, LI J J, et al. From Control to Regulation: Exploration on the Rule of Law in Detailed Planning[J]. City Planning Review, 2023, 47(4): 4-14.
- [20] 刘超. 国家公园分区管制制度析论[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(3): 14-30.
- LIU C. Analysis on Zoning Control in National Park[J]. Journal of Nanjing Tech University (Social Science Edition), 2020, 19(3): 14-30.
- [21] 邓毅, 毛子一, 邢成玥, 等. 国家公园的生态空间管控单元: 概念、构建与应用[J]. 风景园林, 2023, 30(10): 34-41.
- DENG Y, MAO Z Y, XING C Y, et al. Ecological Space Management and Regulation Unit of National Park: Concept, Formation and Application[J]. Landscape Architecture, 2023, 30(10): 34-41.
- [22] 张玉钧. 国家公园的适应性规划与管理[J]. 风景园林, 2023, 30(10): 8-9.
- ZHANG Y J. Adaptive Plan and Management of National Park[J]. Landscape Architecture, 2023, 30(10): 8-9.

### 图表来源(Sources of Figure and Tables):

图1由作者绘制; 表1由作者根据参考文献[11]绘制; 表2由作者绘制。

(编辑 / 王一兰)

### 作者简介:

张振威 / 男 / 博士 / 北京建筑大学建筑与城市规划学院副教授 / 研究方向为风景园林科学哲学、风景园林治理与法律、风景园林规划与设计、自然保护地管理  
Tommy2014@126.com

肖涵岳 / 女 / 北京建筑大学建筑与城市规划学院在读硕士研究生 / 研究方向为国家公园与自然保护地、风景园林历史理论与遗产保护

毛颜康 / 男 / 北京建筑大学建筑与城市规划学院在读博士研究生 / 研究方向为国家公园与自然保护地、风景园林历史理论与遗产保护

ZHANG Z W, XIAO H Y, MAO Y K. Evolution, Characteristics and Inspirations of Management Zoning for National Parks in the United States[J]. Landscape Architecture, 2025, 32(2): 12-19. DOI: 10.3724/j.fjyl.202410100582.

# Evolution, Characteristics and Inspirations of Management Zoning for National Parks in the United States

ZHANG Zhenwei, XIAO Hanyue, MAO Yankang

## Abstract:

**[Objective]** The zoning system for national parks is a comprehensive technical measure that reflects the interaction among resource characteristics and values, human activities, management objectives, and control measures. Zoning is a crucial system for national park management and represents a significant scientific topic in national park management. From the pilot stage to a new development stage, how to scientifically and rationally conduct zoning in national parks, based on the "Chinese model", still remains a scientific issue to be addressed. This research clarifies the evolution and overall characteristics of each development stage of the zoning system for national parks in the United States, analyzes the formal and substantive composition of the zoning system, and explains the logical system of "goal – rule – zoning", and finally provides effective inspiration for the theory and method of the zoning system for China's national parks.

**[Methods]** This research uses the chronicle method and literature research method to analyze the 12 documents on national parks and the zoning of 63 national parks in the United States. The research summarizes five historical stages of the evolution of national park zoning. Additionally, the research uses the comparative method, institutional analysis method, and logical analysis method to analyze the features and characteristics of each historical stage.

**[Results]** The management zoning for national parks in the United States can be divided into five historical stages: Two-zone model, six-zone model, four-zone model, autonomous model, and no-zoning model. The development of the zoning system for national park management in the United States has a history of more than 80 years, which has experienced the goal shifting from "utilization – function" to "protection – control", the concept shifting from "zoning by potentially conflicting human activities" to "multi-level zoning system based on management objectives", and the form evolution from "unified formulation" to "decentralized autonomous formulation". The zoning model of national park management in the United States tends to be localized, flexible, and dynamic. In addition, this research analyzes the nine characteristics of the management zoning for national parks in the United States: 1) Functional attribute of zoning — transform from functional zoning to comprehensive control zoning; 2) functional characteristics of zoning — most zones are similar to China's main functional zone, rather than the restricted red line zone; 3) functional goal of zoning — strive to achieve the dual balance of "protection – utilization"; 4) zoning policies are of flexibility and complete; 5) zoning is based on the dynamic adaptive management theory; 6) zoning should be supported by a more comprehensive and systematic policy system; 7) zoning must be based on a scientific and rigorous policy system; 8) different designation areas and autonomous zoning composed its rigid and flexible frame; 9) zoning may be deduced through the comparison of multiple scenario.

**[Conclusion]** China's national park zoning should be regarded as a technical method relying on management rules, for which the system development should be strengthened. To this end, this research puts forward the following suggestions: 1) In terms of overall thinking and pathway, zoning should reflect flexibility and dynamism in laws and regulations. China's national parks should adopt the zoning model of "1+N", namely retaining the existing definition and regulation of the core zone, while endowing the zones outside the core zone

with autonomy so that they can meet the provisions on the existing "general control zones". Alternatively, functional zoning can be juxtaposed with the control zoning, with the status of functional zoning being established in laws and regulations. 2) The formal system of zoning should be compatible with the substantive system of zoning, with the logical chain and rule system of "key issues/key elements/key areas – management objectives – management regulations – management zoning" being established in the management plan. Besides, management rules should be refined to enhance the adaptability. 3) Procedurally, the delineation and adjustment of zoning should be incorporated into the management plan, and the mechanisms for periodic assessment of planning and zoning should be incorporated into the legislation to summarize problems and rectify them in a timely manner. 4) The integrity of top-level policy design should be strengthened. Besides the definition of the zoning system, it is suggested to study and formulate a more macroscopic and comprehensive policy on national park management, which should be similar to the "NPS Management Policy" of the United States, and can not only powerfully support the zoning system but also correctly position the zoning system.

**Keywords:** national park in the United States; management zoning; management planning; management objective; management prescription

## Authors:

ZHANG Zhenwei, Ph.D., is an associate professor in the School of Architecture and Urban Planning, Beijing University of Civil Engineering and Architecture. His research focuses on philosophy and science of landscape architecture, landscape governance and law, landscape planning and design, and protected areas management. Tommy2014@126.com

XIAO Hanyue is a master student in the School of Architecture and Urban Planning, Beijing University of Civil Engineering and Architecture. Her research focuses on national park and protected area, and historical theory of landscape architecture and heritage conservation.

MAO Yankang is a Ph.D. candidate in the School of Architecture and Urban Planning, Beijing University of Civil Engineering and Architecture. His research focuses on national park and protected area, and historical theory of landscape architecture and heritage conservation.