

# 国家文化公园公众参与模式的国际经验借鉴

□ 吴丽云 徐嘉阳

公众是国家文化公园建设的参与者和受益者,构建完善的公众参与机制有助于实现国家文化公园“共建共享共赢”的发展目标。国外国家公园经过上百年建设,其公众参与模式日益完善,形成了以美国为代表的志愿者服务模式,以澳大利亚为代表的社区共管模式,以英国为代表的合作伙伴模式,以日本为代表的旅游影响修复模式。各国相对成熟的公众参与模式可以为我国国家文化公园建设提供宝贵的经验借鉴。

## 一、美国:志愿者服务模式

志愿者服务是美国国家公园管理的重要特征,也是公众参与的最有效方式之一。从1872年黄石国家公园建立,到1916年美国国家公园管理局建立,志愿者在美国国家公园建设中一直发挥着积极作用。1970年,美国国会颁布了《1969公园志愿者法》(Volunteers in the Parks Act of 1969),授权内政部开展“公园志愿者计划”。至此,美国国家公园志愿者与国家公园由非正式合作关系转变为正式的合作关系。经过几十年的发展,美国国家公园已形成了非常成熟、完善的志愿者服务体系,有近14万名志愿者参与国家公园的管理与服务,志愿服务时长每年超500万小时。

(一)完善的法律法规是国家公园志愿者服务模式建立的重要保障

《1969公园志愿者法》明确了志愿者服务机构、活动内容、志愿者身份和权利保障、资金来源等,从法律角度保障了志愿者服务有法可循。1991年,美国国会通过了《部门拨款条例草案》(The Department Appropriations Bill),允许永久性使用志愿者资金以用于支付内政部各部门的志愿者服务。2005年,国家公园管理局发布了第7号局长令(Director's Order 7)和第7号志愿者服务参考手册(Reference Manual 7),并多次修订,为国家文化公园执行“公园志愿者计划”提供了方向指引,并系统规定了志愿活动的管理、资金、志愿者资格、招聘、培训、表彰、奖励、终止等内容,为国家公园志愿者的组织和管理提供了完善的保障。

(二)多元参与主体是国家公园志愿者服务推进的重要基础

志愿者服务体系是美国国家公园充分利用民间力量,调动多方积极性,最大程度吸引公众参与的有效方式。国家公园志愿者根据参与身份的不同分为9类:儿童、青年和家庭志愿者;学习类志愿者;实习类志愿者;合作伙伴组织;国家公园雇员;国家公园雇员家庭成员;外国公民;国际公园志愿者。同时,志愿服务分为全职、临时、虚拟、特殊才能志愿服务等多种类型。美

国还设置了多层级的志愿岗位,既为大众提供广泛的志愿服务岗位,也为有特长的专家提供专门的志愿岗位,如为医学类专家提供医疗救护岗位等。

(三)多部门合作是国家公园志愿服务活动拓展并丰富的重要途径

国家公园管理局与相关部门、机构合作,拓展国家公园志愿活动的类别和内容,丰富志愿活动形式,增进志愿者的参与深度。国家公园管理局与美国童子军及青年保护团等机构合作,推出青年志愿者项目,通过参与护林工作、开展徒步旅行、担任解说导游等项目,加深青少年对自然、文化和历史资源的认知。国家公园管理局与环保组织、高校、非营利组织等合作,推动“合作志愿者计划”。如国家公园志愿者计划和社区志愿者大使计划合作推出的“社区志愿者大使计划”,是一项为期50周的带薪实习,具有不同专业背景的年轻人被安置在全国各地的国家公园提供服务,通过个人的积极参与将志愿服务与社会服务紧密联系起来。

## 二、澳大利亚:社区共管模式

澳大利亚国家公园在管理中更强调原住民参与国家公园管理的权利,提出了“社区共管”的原住民参与管理模式。

(一)平衡原住民权利和义务关系的“社区共管”模式

“社区共管”是指国家公园中的原住民与国家公园管理局依照相关法律法规,对国家公园内的相关事务进行协商管理。最具代表性的是乌鲁鲁·卡塔丘塔国家公园模式,国家公园的所有权归原住民所有,但原住民须将土地租给政府以便将其作为国家公园进行管理。公园管理局建立以原住民为主的管理委员会,聘用原住民并提供就业机会,另建立原住民学员培训计划,原住民完成培训并获得培训证书后持证上岗,以此推动原住民参与国家公园事务的决策和管理。公园内的特许经营向原住民倾斜,原住民拥有优先成为受许人并开展经营的权利。

(二)“土著保护区”管理模式

随着社区共管理念的演进,出现了一种更为民主也更加尊重原住民意愿的新管理模式——“土著保护区”。在土著保护区内,原住民不仅拥有土地产权,而且可以决定政府参与管理的程度以及旅游发展的程度。与传统社区共管模式相比,原住民的土地依然自有,原住民和管理局共同决定国家公园内遗产资源的保护和利用。土著保护区的提出,强化了原住民与国家公园地方文化的传承联结,使国家公园的管理更加尊重人与自然的协调关系。

## 三、英国:合作伙伴模式

注重公众参与是英国国家公园建设的重要理念,“合作伙伴(Partner-ship)”是公众参与国家公园事务的一种重要方式,它强调以合作为前提的利益共享和风险共担。

(一)统一连续的法律法规保障

公众参与英国国家公园的相关事务受到多项法律法规的保护。英国实行土地私有制,为保障民众的乡村游憩需求,1949年英国议会通过了《国家公园与乡村进入法》(National Parks and Access to the Countryside Act),首次从立法上将民众进入国家公园等乡村环境休闲娱乐的权利纳入法律。1968年的《城镇和乡村规划法》(The Town and Country Planning Act)和1972年的《地方政府法》(Local Government Act)都将公众参与国家公园规划纳入法律要求。1995年的《环境法案》(Environment Act)规定,国家公园管理局在制定管理计划书时应充分考虑当地社区的参与。2011年,《地方主义法案》(Localism Act)引入“邻里计划”,提出重视合作伙伴,尤其是社区居民的参与,将土地利用规划由过去单一的政府决定转变为由政府和社区居民共同决定,其中涉及国家公园土地利用的,需要得到多数公民投票同意,土地利用规划才能被通过。此后,英国15个国家公园均成立了合作伙伴组织,有6个国家公园用“合作伙伴规划”替代原来的“管理规划”。作为从城市治理领域衍生而来的公众参与方式,“合作伙伴”模式将国家公园范围内的各方发展诉求进行统一协调、统筹管理和相互制衡,提高了资源配置效率,并践行了全民共享共治的共同体理念。

(二)落实到位的社区增权实践

“合作伙伴”这一公众参与形式落实于英国国家公园建设的方方面面。在土地管理方面,国家公园管理局与土地所有者签订公众进入协议,向游客提供封闭或限制地区的信息以及游憩活动所必需的空间场地和相关设施。在社区参与方面,国家公园管理局一方面直接向居民提供园区内的工作机会,如雇佣、向游客销售食品及手工艺品等,并为在国家公园内工作的人提供经济适用房;另一方面鼓励地方成立社区旅游组织,通过发展商业以增加就业机会。在自然保护方面,自然的声音、森林信托、野生生物信托基金和皇家鸟类保护协会等相关机构为国家公园资源保护提供支持。在商业发展方面,增强国民旅游体验的项目得到广泛资助,如2019年,发现英国基金会资助了“在英国的国家公园里创造美好的回忆”项目,其中涉及9个英国国家

公园提供的72个可预订的成套旅游体验项目。

## 四、日本:旅游影响修复模式

日本的国家公园主要为公众提供游憩教育功能,随着旅游利用与环境保护矛盾的日益凸显,民众对修复旅游负面影响的呼声渐高,国家公园管理局试图通过引入公众参与的方式,缓解因旅游产业发展而引起的资源过度利用等问题。

(一)法律保障下的旅游影响修复

“国民信托运动”是一项向日本国家公园进行社会捐赠的土地信托活动。为了避免资源丰富且具有珍贵自然与人文价值的土地被旅游开发商购得而进行商业化利用,国民信托法人组织采取面向全日本民众筹集捐款的方式筹集资金,利用众筹所得的捐款买下土地产权,对国立公园的资源进行保护。“知床100平米”行动是日本最著名的国民信托活动,这项运动旨在购买国家公园内闲置的可耕种土地以防止土地过度开发或荒漠化。通过全国近5万人的捐款,该运动共收购了超过9000公顷的废弃农田。民众通过捐款,可享受其个人土地产权的税收优惠。2002年,日本颁布《自然公园法》修正案,明确提出将公园管理权交给当地的非政府组织,并且与土地所有者签订协议,鼓励社区居民参与自然景观的保护。同年,《自然再生推进法》出台,提出了当地民众、专家学者和非政府组织等各种不同利益相关者参与地区自然修复工程的要求。法律的出台为日本保护国家公园的生态环境和资源,修复旅游影响提供了保障。

(二)人才保障下的旅游影响修复

日本为了鼓励公众参与国家公园的旅游影响修复工作,在国家公园设置了“园林官”以及“自然保护官助理”“自然公园顾问”“国家公园志愿者”等多种岗位,为公众参与国家公园的旅游影响修复提供机会。园林官是隶属于环境省的国家公务员,其工作涉及审查、许可和授权在国家公园范围内的活动,开展和促进自然恢复项目等。自然保护官助理主要从事在国家公园的自然观察和野外解说等工作。自然公园顾问则通过参与保护动植物、垃圾清理等活动,确保自然保护和资源的适当利用。志愿者参与美化环境的清理活动、参与自然资源调查等。这种正式与非正式交织的人才队伍不仅缓解了国立公园的用人紧张,也在国民间普及自然保护的理念与意识,推进旅游影响修复理念的传播。

(注:本文系国家社科基金艺术学一般项目“国家文化公园遗产保护与旅游利用的协调机制研究”[21BH157]的阶段性研究成果。)

(作者单位:北京第二外国语学院)

托历史文化名镇、名村、传统街区、古村落等资源,加强与文创、众创机构、团队合作,打造一批文创小镇、文创村庄。深入挖掘乡村传统文化艺术资源,开展乡村物质文化遗产、非物质文化遗产项目保护和开发,打造乡村文化馆、村史馆、文化广场、博物馆、乡村特色街区,形成乡村旅游的特色文化空间。

三是融合推进乡村文化体验。融入科技手段,通过创意方式,活化乡村物质文化遗产和非物质文化遗产,打造乡村沉浸式体验旅游产品。全力发展文化创意产业,延伸产业链,提升价值链、创新供应链。探索“乡创特派员”制度,邀请一批行业大咖、权威专家、文旅精英、返乡乡贤等作为乡创特派员,赋能乡村旅游。

## 五、统筹各方资源,形成协调推进合力

一是加强组织领导。强化各级党组织的引领作用,确保乡村旅游各项重大决策部署贯彻到位。落实五级书记抓乡村振兴的工作要求,将乡村旅游发展作为乡村振兴的重要考核指标。市县乡镇各级成立乡村旅游发展领导小组,党政一把手任双组长,建立党政领导亲抓乡村旅游的工作机制。二是加强综合施策。协调相关部门,细化支持乡村旅游项目建设的具体措施,落实有关土地、税费、行政审批、融资、人才等要素环节上的扶持政策。有效激活农村集体用地,闲置宅基地和农房,保障建设项目用地供给,健全用地管理制度,严控低效土地利用,提升土地供给质效。

三是加强宣传推广。在乡村旅游发展领域弘扬创新创业精神,激发崇尚创新、勇于创业的热情。挖掘乡村典型发展的鲜活经验,总结推广一批乡村旅游发展模式,宣传一批优秀案例和先进人物。充分运用媒体工具,解读乡村旅游产业政策,宣传做法经验,推广典型模式,营造全社会关注乡村旅游、参与乡村旅游的氛围。

(作者单位:安徽省文化和旅游厅)

中老铁路是中老两国互利合作的旗舰项目和高质量共建“一带一路”的标志性工程,其建成通车为发展边境跨境旅游、深化澜沧江—湄公河沿岸国家旅游合作带来了新机遇。应依托这条不断延伸的开放发展与合作共赢之路,构建国际旅游客流通道,加快旅游企业“走出去”步伐,提升中国旅游国际话语权。

## 一、中老铁路带来的旅游机遇

中老铁路是连接云南省昆明市与老挝首都万象市的电气化铁路,是第一条以我方为主投资建设、共同运营并与中国铁路网直接连通的跨国铁路。2021年12月3日,中老铁路全线通车运营。虽然受到全球性突发公共卫生事件的影响,第一年发送旅客数量仍达到850万人次。今年4月13日,中老铁路跨境旅客列车正式开行,云南省会至老挝首都实现了当日火车通达,一个月内发送28个国家的跨境旅客1.33万人次。与此同时,中泰高铁泰国段亦在不断推进,第一期曼谷—呵叻项目将在2027年内正式通车,二期项目呵叻—廊开段预计2029年年中开通服务。根据这一进度表,国际旅游者可在2030年坐着火车通行于昆明、万象和曼谷。

中老铁路建成之前,国内游客往返老挝多数是通过乘坐飞机,少数选择国际班车,在老挝国内旅行则只能依靠汽车。中老铁路建成通车和跨境旅客列车开行,为游客提供了安全、快速、舒适、环保、实惠的交通方式,提高了旅客运输能力,降低了跨境出行门槛,丰富了交通方式选择。从旅游经济方面看,中老铁路及跨境列车极大地改善了交通设施条件、服务水平与管理质量,提振了地方政府和企业的信心,为投资旅游开发项目、提高跨境便利化水平、大力发展国际旅游经济提供了更为有利的条件。从长远来看,中老铁路的示范效应会让更多国家加入到跨境铁路建设计划中来,推动泛亚铁路东线、西线建设,加快我国南向互联互通的步伐,拓展国际人才队伍与旅游合作新空间。这对加快铁路沿线地区旅游资源开发、推进边境跨境旅游发展、深化澜沧江—湄公河国家旅游合作来说,不啻为千载难逢的历史机遇。

## 二、构建双向国际客流通道

作为中老铁路国内段的所在地,云南是全国闻名的旅游大省,也是陆疆开放的前沿阵地,肩负着建设成为南亚东南亚辐射中心的重任。它接待着来自全国各地的旅游者,2019年共接待国内游客8.0亿人次(其中旅行社接待国内游客844.87万人次);对内连接着成渝城市群、黔中城市群、滇中城市群为重要支撑的西南旅游片区,该片区常住人口超过2亿,三大城市群城镇人口总数超过9000万;对外辐射着第三国游客云集的老挝、泰国、缅甸、柬埔寨等澜湄流域国家,仅泰国2019年就接待了国际游客3980万人次(含中国游客1100万人次)。

近年来,云南省提出了建设成为我国面向南亚东南亚人文交流中心和世界知名旅游目的地的目标,对开拓国际旅游客源市场提出了新要求。随着世界卫生组织宣布不再将新冠疫情列为全球公共卫生紧急事件,云南省可重点面向西南地区的游客推介“一程多站游滇老”,将我国的昆明、普洱、西双版纳和老挝的琅勃拉邦、万荣、万象列入一次行程。在“坐着火车去老挝”常规旅游线路的基础上,利用“火车+大巴”交通组合,将线路拓展到老挝南部波罗芬高原,延伸至泰国东北部,推出“中老泰三国游”。结合国际交流合作、宣传推广及市场开拓,依托中老铁路及跨境列车,在琅勃拉邦、万荣、万象3个重要节点城市及泰国的廊开灵活设立旅游促销与接待中心,用好茶马古道、元阳梯田、三江并流、香格里拉、丽江古城等国际品牌,吸引第三国游客进入云南或西南片区其他省市旅行。争取扩大昆明144小时过境免签政策适用范围,将适用口岸扩展至西双版纳航空口岸和磨憨铁路口岸,充分释放过境免签政策红利。

# 依托中老铁路 深化澜湄旅游合作的思考

□ 李庆雷 寸永吉

## 三、推动旅游企业“走出去”

资源共享与要素流动是跨境旅游合作区的基本要求,旅游企业跨国投资是国际旅游合作的常规手段。对东道国来说,我国旅游企业对外投资有助于提升接待服务设施质量与经营管理水平,吸引更多的入境游客,带动商务、通讯、物流等领域的相关投资。对于我国而言,则有利于提高国际化水平,开拓国际旅游市场,培育国际旅游品牌,增强国际竞争力,更好地满足中国出境游客的需求,促进利润回流。

应抓住中老铁路及跨境列车开通机遇,用好《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)规则,支持有条件的旅游企业沿着中老铁路、跟随中国游客“走出去”,构建具有在地文化特色、适应国人需求特征的旅游接待网络,收购优质旅游资源,加强国际化布局,参与国际竞争。在该领域,云南已经积累了一定经验,涌现出云南文化产业投资控股集团(吴哥的微笑)(中国第一个国外驻场旅游演艺节目)、海诚实业集团的磨丁经济特区、金孔雀旅游集团有限公司参与的泰国清盛港湄公河江上一日游项目、腾云信息产业有限公司合作开发的“游泰东北”小程序等典型案例。但与云南建设文化旅游“双强省”的目标相比,还有非常广阔的发展空间。各类涉旅协会、商会及中介组织应积极发挥桥梁纽带作用,推动更多拥有经济实力、熟悉国际规则、具备社会责任感的旅游企业跨国投资住宿、景区、娱乐、购物等项目。

## 四、提高中国旅游国际话语权

随着经济社会发展水平的提高,我国已经成为世界上最大的旅游客源国,我国出境游客成为目的地国家旅游乃至经济振兴的重要力量,受到包括老挝、泰国、柬埔寨在内的世界范围内以旅游为支柱产业的国家 and 地区的重视。但是,我国尚未形成与之相适应的在全球旅游规则制定和国际旅游事务中的话语权和影响力。

我国同东南亚国家山水相连,情谊深厚,命运与共,文化和旅游领域的合作起步较早,基础坚实,步伐稳健。中老铁路的建设运营管理充分展现了中国标准、中国技术和中国装备的可信度,为推广输出其他领域的技术标准创造了条件。应抓住中老铁路和建设中的中泰铁路项目带来的机遇,支持高等院校、专业智库、行业协会、龙头企业加强与沿线国家交流合作,输出我国在战略研究、规划编制、标准制定、质量认证、人才培养等方面的成熟经验,在更大范围、更深层次参与澜沧江—湄公河合作及其他相关合作机制中旅游规则及标准制订,推动澜湄旅游城市合作联盟成为扩大我国旅游国际影响力的平台,不断提高中国旅游的国际话语权。

(作者单位:云南师范大学地理学部旅游与地理学院,西双版纳职业技术学院旅游财经学院)

# 发展乡村旅游助力乡村振兴的基本路径

□ 范星宏

乡村旅游是乡村振兴的新引擎,能有效激活农村产业,有着强大的市场优势、强劲的造血功能、强健的产业活力和强力的带动作用,是推动农民增收、农业增效、农村繁荣的重要途径。

近年来,特别是“十三五”以来,我国乡村旅游发展提速,品质提升,新业态、新模式、新场景不断涌现。但也存在一些问题,集中表现为:资源挖掘深度不够,大多停留在对原始资源的初始利用状态;产品特色管理不够,同质化现象较为严重;产业支撑保障不够,政策整合不充分,融资难、融资贵、融资慢依然是制约瓶颈,土地、基础配套等要素供给亟待加强,人才建设仍是短板。针对以上问题,必须以创新的思路、务实的举措、有效的办法,彰显农村的“土气”、巧用乡村的“老气”、焕发农民的“生气”,融入时代的“朝气”,可重点在以下方面发力。

## 一、加强项目建设,增强产业发展后劲

一是优化项目谋划。今天的谋划就是明天的投资、后天的产出。坚持目标导向和问题导向,立足乡村旅游产业基础、资源禀赋和市场需求,加强研究谋划和分析论证,把握“挖掘特点一凝练亮点一突出要点一策划卖点”4个关键环节,因地制宜,突出特色,纵深拓展,谋深谋实,推出一批市场契合度高、成长性好的精品项目。

二是强化项目调度。加强重点项目全流程服务,建立分层次领导包保机制、定期会商推进机制、跟踪督办机制,针对项目推进过程中的重点、难点、痛点问题,对症下药,有的放矢,建立项目建设的时间表和路线图,确保项目建设顺利推进。

三是实化项目招引。依托优势产业,贯通产加销,融合农文旅,以大型和农村集体经济组织为主体,联合中型农业企业、文旅企业等经营主体,构建能够满足市场需求又适度超前的市、县、园区多层次项目体系,建立乡村旅游“双招双引”重点项目库,着眼产业链“补充”“填空”,采取以商招商、委托招商、基金招商等方式,推动招商项目落地实施、开工建设,形成有效投资和振兴成果。

## 二、强化造血功能,提供充足资金保障

一是整合财政资金。积极争取并利用好中央财政关于生态文明建设、乡村振兴等专项资金,支持乡村旅游发展。利用农业、林业、环保等领域的各项优惠政策,争取各类专项资金用于支持乡村旅游发展。支持地方政府设立乡村旅游发展财政专项资金,并通过发行专项债券,采取以奖代补、先建后补、财政贴息等方式,扶持乡村旅游发展。

二是创新金融产品。鼓励金融机构推出“景区收益权贷”“惠农e贷”“民宿贷”“微改易贷”等适合乡村旅游的特色贷款产品。通过产权融资、产权出售、租赁融资等方式,创新模式盘活资产,通过国内上市融资、海外融资、信托融资等方式,充分利用资本市场进行融资。探索开展公募REITs试点。

三是拓展合作方式。鼓励市县结合本地旅游资源优势,探索以市场化方式建立乡村旅游产业投资基金。鼓励社会资本通过PPP、公建民营等方式参与乡村基础设施建设和运营。引导村集体和村民利用资金、土地、房屋以及村集体资产入股乡村旅游企业。推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试

点,拓展投融资渠道,切实解决乡村旅游发展资金不足问题。

## 三、注重人才为本,培育内生发展动力

一是“引”。一方面,实施“凤还巢”工程,吸引“雁归群体”回乡投资兴业,推动项目回归、人才回乡、技术回援,为乡村旅游发展注入源头活水;另一方面,大力开展“招才引智”,遴选知名旅游企业家和旅游专家学者,组成高素质乡村旅游“智囊团”,为乡村旅游发展提供决策咨询。

二是“育”。组织实施乡村旅游人力资源开发计划,分级分类开展培训,加强对村干部、致富带头人、旅游经营户、从业人员的培训,采取送教上门、办培训班、结对帮扶等方式,开展多层次、多渠道的培训,不断提升经营管理人员和劳务人员的综合素质,培育一批乡村工匠和旅游能人,提高其参与乡村旅游发展的能力和水平。

三是“留”。建立健全乡村旅游人才激励机制,通过放宽准入条件、优化营商环境、简化审批程序、加大资金支持力度、实行税收优惠、发放创业补贴等举措,让农民回乡创业安得下身、放得下心。

## 四、坚持文化引领,筑牢乡村振兴根基

一是活化开展乡村文化活动。大力传承发展乡村民间文艺,推动创造性转化、创新性发展。结合时代特点,积极引导、组织开展符合当代审美的文艺活动,如乡村文艺汇演、文艺春晚、农民文化艺术节等。引导鼓励各市县结合当地风貌民俗、地域特色文化,策划丰富多彩的乡村节庆活动,打造形成一批乡村品牌。

二是创意打造乡村文化空间。依