

# 美国大户外战略树立生态林业与民生林业结合典范<sup>1</sup>

赵金成 曾以禹 郑赫然

户外产业是美国的支柱产业之一，全年为美国带来 6460 亿美元经济收入，提供 610 万个持续就业岗位，为联邦、州及地方政府创造近 800 亿美元税收，现已成为提振美国经济和增加就业的重要部分。

2011 年以来，美国着力打造 21 世纪大户外战略，目的是促进户外产业和生态保护共同发展。这一战略已成为美国涉林部门促进生态林业和民生林业结合的一个典范。

一方面，良好的生态基础设施是户外产业的基础，为所有家庭提供了生活便利，户外产业的发展使美国人完美“重返大户外、融入大自然”；另一方面，户外产业为生态保护提供资金和管理模式，创新探索依赖于当地社区的生态恢复和保护战略，创造就业机会，活跃农村经济，加强土地可持续经营，促进美国人在自然生态系统管理中“建设大户外、经营大户外”。正如美国总统奥巴马 2013 年时的评述：“我们发起的美国大户外倡议，为恢复宝贵的生态系统取得了历史性进展，保护令人赞叹的自然奇观，肩负特殊的生态环保责任。”

近年来，奥巴马政府致力于推动 21 世纪大户外战略，如汇集 8 个部门的全国性“21 世纪保育服务团”正式成立；内政部、农业部、商务部、美国陆军及白宫环境质量委员会共同签署谅解备忘录，建立专门主管户外产业的联邦委员会；2012 年和 2013 年发布了大户外战略进展报告。另外，大户外战略最近强调进行保护和恢复主要河流的另一项努力：美国大型户外河道倡议。

## 大户外战略新时代催生的绿色战略

21 世纪大户外战略是奥巴马政府在生态管理和生态保护方面提倡的一项全民行动和跨部门合作计划，目的是保护自然风景和自然资源，调动城乡社区积极参与其中，促进经济发展，为后代人守住重要的自然资源 and 文化遗产；由多个部门负责合力推进。

美国建国伊始拥有的自然资源，如河流、森林、土地、海岸和山区，已帮助美国界定了自己作为一个民族和一个国家的特征，是美国宝贵的财富。

但是，今天的美国人与大自然日渐疏远，一方面大自然遭受了破坏；另一方面生活节奏太快。

自然资源对保持经济活力发挥着重要作用，但却承受着不断增加的开发压力所导致的破碎化、不可持续利用、污染以及气候变化的影响。

2012 年和 2013 年的“21 世纪大户外战略”进展报告以及奥巴马的讲话明确指出，打造这一战略基于三大背景因素：

一是生态保护文化观的历史传承。保护大自然是美国人的基本价值观。内战时期，林肯总统保护加州约塞米蒂谷，使它最终成为第三个国家公园的一部分。20 世纪初，西奥多·罗斯福总统保护 2.3 亿英亩（约 0.93 亿公顷）的国家森林、公园和野生动物避难区，建立起中央政府保护自然和文化公共资源的概念。富兰克林·德拉诺·罗斯福总统支持“保护和开发”的理念，为 20 世纪三四十年代大萧条时期的许多美国人找到了工作。历经几代人积累，美国建立了包括公园、森林、海滨、荒野地等在内的国家生态体系，这些体系的完善和繁荣体

<sup>1</sup> 本文在《中国绿色时报》全文刊出，2014-11-11。

现了美国的建国原则之一：所有美国人有权利享受大自然的馈赠，有义务将这些遗产留给后代。

二是 21 世纪生态供需形势新要求。21 世纪，许多美国人发现，他们在“有权享受大自然的馈赠”时遇到了障碍，即繁忙的生活节奏和供给不足的清洁、安全、开放绿色空间，制约了他们享受良好生态环境。数据表明，生活在城镇周边约 80% 的人觉得，难以找到绿色休闲空间。当代美国人平均每天享受绿色生态空间的时间是其父辈的 1/2，而每天花费在电子设备上的时间却高达 7 小时，真正能享受到的绿色生态空间，离人们越来越远。另一方面，人们的需求，也从“长周期的旅游”转变为“短周期的游憩”。

大户外战略是新世纪美国生态观的体现，倡议“城乡社区发挥催化剂作用，鼓励社区间在自然资源保护方面展开竞争，彼此促进，确保无论是国家公园和森林，还是标志性的经营性林地或城市绿色空间，都受到保护”。

三是 21 世纪生态管理“大国之梦”的新理念和新战略。美国人口从百年前的 9200 万增加到目前的 3.08 亿，人口普查局预测，未来 40 年内将增长到 4 亿。人口增长带来的开发活动已使土地支离破碎，破坏了自然生态系统，并危及高产农田和林地。美国已开发土地中的 1/3 是在 1982 年-2007 年间完成的。每年不仅失去了约 160 万英亩的经营性农场、牧场和森林，而且正逐渐使它们破碎化。许多河流、湖泊、海岸和溪流被污染，海滩关闭时有发生。自然遗产面临新挑战，包括新型污染和气候变化，其严重后果尚未全部显现。

今天的美国人呼吁 21 世纪的生态管理方法：它必须有助于保护自然遗产；有助于实现更大的健康和福祉；有助于解决政府和民族面临的经济挑战；有助于明智利用纳税人的钱。

今天，美国人认识到，健康的环境和健康的经济可以兼得。投资自然财富，可以创造就业机会并提供休闲旅游，还可以将重要的自然遗产留给子孙。

## 十大目标支撑大户外林业战略走得更远

大户外战略的总体思路是：为当代和后代“建设大户外、保护大户外、经营大户外、重返大户外”。

大户外战略包括 3 个支柱：人与自然相融——崇尚自然是美国人的身份标志和精神象征，美国民众表示，他们想要联邦政府作为推动者，让大户外产业在民众就业、生态服务、休闲游憩和文化教育等 4 个方面同时实现这一“身份”愿望。保护大自然——人们面临新技术传播、人口结构变化、政府预算约束的挑战，大户外为保护美国珍贵、传统的自然资源开启了新篇章，能有效调整并充分利用资源推进以社区为主体的生态保护经营工作。新型生态合作管理——提高联邦机构和私营组织之间的合作，建立伙伴关系，使社区能够实现比其独自努力更好的成果。

活动主要包括 5 个维度：建设、保护大尺度生态景观；为美国人提供充足的游憩场地和机会；恢复、保护作为文化遗产的河流和森林；维护城市公园和绿地；打造年青一代生态保护服务团。

大户外计划包括 3 个部分，具体分为 10 大目标和 75 项行动。  
让美国人重返大自然

目标一：通过增加高品质的保护、恢复活动和生态工程，提供优质就业机会、职业发展路径和服务机会。

大户外战略通过与各阶层的沟通，找准提供就业的方向和路径。在当前经济不景气情况下，该战略能增加培训和就业机会，使人们重返工作岗位，创造更多财富；能强化社区与地方之间的联系，提高个人健康福利，在民众中建立持久的生态管理风气和习惯。

目标二：增加美国人参与户外产业的途径和机会。

联邦 6.35 亿英亩（约 2.57 亿公顷）的土地每年为 10 亿人次提供独特的服务和设施，如 1600 万英亩的阿拉斯加育空河三角区国家野生动物避难区就是其中的标志性设施。

联邦机构之间正加强合作，提供集风景河流、森林、国家公路为一体的多元户外旅游区。另外，市县政府和私人土地上的公园、历史遗迹，也为美国人提供了广阔的绿色空间。

建立跨部门户外委员会支持在公共土地上开展休闲活动，为公众建设最近的户外区。地方层面要加强基于社区的建设活动，提供更多的户外场地和设施。

目标三：宣传并提升人们对大户外计划价值和效益的认识。

通过创新性的意识提高合作项目与教育，弘扬美国自然文化历史，同时培养人们对自然文化历史资源的管理能力。

建议开展公众意识行动，展现大户外活动的趣味；与教育部合作，提升人们对生态效益的认识；推动项目开展，教导并加强孩子与家庭、自然文化遗产之间的纽带作用。

目标四：促进年青人参与保护行动和大户外行动。

树立以年青人为基础的指导思路，促进年青人积极参与大户外活动，努力保护美国自然遗产。

建设、保护和恢复美国的大自然

目标五：建设并增加安全、清洁、开放的城市公园与社区绿地。

开展美国大户外城市公园与社区绿地行动，通过提高资金扶持，吸引更多投资；支持并联合联邦机构的项目和行动，促进城市公园、社区绿地建设；为社区提供技术支持，建立并提升城市公园和社区绿地行动；加强居民生活与城市公园和社区绿地之间的联系。

目标六：保护、恢复国家公园、野生动物保护区、森林，以及其他联邦政府的土地和水域。

保护、恢复和管理联邦政府的森林和水域，以确保子孙后代能够享用，同时有助于保护更多自然文化景观。

在更大的景观尺度上，管理联邦土地和水域，以保护生态系统和恢复流域健康；提高对气候变化的适应能力和恢复能力；与其他公共、私人利益相关者合作，共同管理联邦政府的土地和水域，建立和保护重要的野生动物廊道，并维持景观连接性。

推进国家、区域、社区支持层面上的工作，以保护并提升那些独一无二的景观、天然区域、历史遗迹以及文化圣地，同时保证土地使用公开透明。

界定并推荐一些联邦政府管理的区域，以国会的名义划定保护地区。

加强保护历史文化资源。为参与历史文化资源保护的州、社区、部落以及私人组织，提供资金和技术支持；继续保护在联邦土地上的历史和文化景观。

目标七：加强合作与激励，保护农村经营性农场、牧场和森林。

通过经济激励与技术支持，促进大规模的土地保护合作项目。通过现有联邦资金、政策和其他资源，对私有、部落土地进行保护，并在各联邦机构之间合理分配调节经费，支持景观伙伴关系。

加快农村、庄园以及森林土地保护的进度。2011 年后，对捐献保护地役权的主体，实施所得税、赠与税、遗产税的税收优惠政策。

通过财政激励，提高农民、农场主、林地所有人和部落的土地管理水平。发展新市场，不仅包括土地活动主导的环境服务市场，还包括当地农业、可持续林产品、可持续能源与其他资源的市场；支持财政与其他方面的激励，鼓励在私人土地上的狩猎、钓鱼、登山、户外休闲以及其他户外活动；推动协议委托方式的发展，比如安全港湾协议，即与愿意执行有助于鱼类、野生动物以及水资源保护管理活动的土地所有者达成协议。

目标八：保护和新建河流与其他水道。

为河流和其他水道与美国大户外计划紧密联系的社区，赋予权利并提供更多支持。如南

卡罗来纳州，康加里河水道将首府哥伦比亚与康加里国家公园和美国东南部最大最完整的原生低洼阔叶林连接起来。建立美国大户外国家蓝图通道倡议，如修订国家步道体系法，制定透明程序，将河流和水道指定为国家大户外战略的蓝图通道；促进生态旅游、户外休闲性质的参观，认识国家水道。

修复保护河流、河湾、河岸、湖泊、河口，保持更好的旅游环境、健康的渔业以及野生动物栖息地。与州、地方政府、部落以及私人合作，提高并修复当地水道与周边土地，支持社区的保护活动；支持地方与联邦水资源管理计划连接与合作。

目标九：增加土地水域保护基金。

该基金已支持林务局和鱼类暨野生生物保护局购买超过 450 万英亩的土地。要加强鼓励支持土地水域保护基金以更好地满足人们保护与休闲的需求。为土地水域保护项目提供全部资金支持；拿出部分联邦土地水域保护基金，集中用于能够达成大户外行动目标的项目，包括大尺度的土地保护、城市公园绿地、河流恢复；扩大全国综合户外游憩规划范围，与大户外计划重要项目充分结合。

以联邦政府为中心，建立广泛的保护计划伙伴

目标十：建立以联邦政府为中心的伙伴关系。

确立联邦政府作为保护计划伙伴关系的核心地位，建立跨部门大户外委员会，促进并加强部门间的合作与协助。通过大户外活动的广泛社会合作，扩大运动的影响力，建立并发展各级政府、非政府组织和私人之间大户外活动合作伙伴关系。

## 典型案例——生态效益经济效益双丰收

大户外计划已成为美国文化的重要组成部分，数以千计的农村社区通过对联邦土地的适当管理来获得收益。当美国人外出郊游或在野外过夜，他们的花费直接支持了许多职业。每年在联邦政府土地和水域的休闲旅游超过 9.38 亿人次，消费超过 510 亿美元，提供了 88 万个工作机会。而从美国整个产业部门来看，大户外产业支持 610 万人就业，年度消费值达 6460 亿美元。

### 北部森林项目

项目目标是景观保护与农村土地保护，项目地址在新罕布什尔州北部。

北部森林横跨新罕布什尔州、缅因州、福蒙特州以及纽约州，覆盖超过 3000 万英亩，森林群落多样性成为当地特色，是当地经济不可或缺的部分。

近年来，联邦政府机构鱼类暨野生生物管理局联合其合作伙伴孔蒂保护区之友(NGO)，通过土地水域保护基金和森林遗产项目，向当地森林投入大量资金。“公共+私人”的保护合作取得显著成果，保护的 land 从 1997 年 430 万英亩提高到了如今的 650 万英亩。保护区内外的土地保护能够为区域经济生态完整性作贡献。该项目支持大户外战略特别强调的景观保护和农地保护。

采取的措施主要是，为获得恩倍哥（安德罗斯科河源头）和西尔维奥-孔蒂国家鱼类和野生动物保护区（马斯科马河源头）的土地保护的役权提供经济支持。

### 墨西哥湾海岸恢复项目

项目目标是保护大尺度生态景观。

项目地址在墨西哥湾海岸平原，面积超过 3.1 万平方英里（约 8.03 万平方公里），有 200 万居民，生态地位十分重要。这个地区的湿地和松林生态系统是当地濒临灭绝物种红冠啄木鸟和墨西哥蝾螈等的关键栖息地。估计未来 25 年中，这个地区的经济和人口都会有很大增长，将给当地濒临灭绝的物种及其栖息环境增添新的压力。阿拉巴马州联合了鱼类暨野生

生物管理局和美国国防部、阿拉巴马大学，争取这片土地的地役权，用于保护栖息地、生态走廊，提高这片土地用于户外休闲的机会。联合保护行动优先考虑的重点是保护剩下的长叶松生态系统，另一个重要的目标是为当地军事活动（如“军事暗区”）提供一个生态保护缓冲区。

采取的措施包括：支持争取保护地役权，保护珍稀物种栖息地和保证克拉尔堡、本宁堡和埃格林空军基地进行的军事活动。

杜松国家级野生动物救助保护区

项目目标是大尺度生态景观保护，地址在伊利诺伊州东北部。

2010年，威斯康星州和伊利诺伊州的州长、参议员、众议院代表要求，为新建国家级野生动物救助保护区提供可行性的研究。计划中的杜松国家级野生动物保护区位于芝加哥与密尔沃基城市带的西缘。保护区建设的合作伙伴包括鱼类暨野生生物管理局、国家公园管理局、伊利诺伊州和威斯康星州政府、地方政府、非营利组织、私人土地所有者。杜松保护区包括60个公共和私人公园、保护地，自然生态系统面积达到2.3万英亩，为109种重点动植物（包括49种鸟类和48种植物）提供栖息地。保护区将成为35万英亩保护带的核心区域，同时连接各个保护区，保证景观连续性。保护区还将会为方圆30英里的350万居民提供户外教育，包括儿童与家庭。保护区的建成为这些家庭带来便利，否则他们需要到150英里以外的地方才能参观保护区。伊利诺伊州已经正式支持了该计划，麦克亨利县已经表示对保护区的支持，同时为项目提供资金，以确保保护区周边保护区的有效利用。

采取的措施包括：以国家级保护区的标准建设杜松保护区；与州、当地政府、私人组织、土地所有者相合作，通过私人公共土地的合作管理扩大保护区的影响；继续与东南威斯康星州地区计划委员会合作，确保保护区项目与东南威斯康星州的规划活动相协调。

## 他山之石——美国大户外战略值得借鉴

要让地球充满生机，就得注意对生态环境的经营和保护。在这方面，美国精心打造、成效显著，大户外战略的经验值得借鉴。

——构筑国家基本生态空间体系

美国经验表明，良好的生态是休闲产业的基础，美国的战略是以“建设大户外、保护大自然”为第一要义，通过立法保护2.6亿公顷的国家基本生态空间体系，切实把国家森林、国家保护区、国家公园、国家湿地、国家荒野地、国家景观等重要水源地、生态功能区保护起来。

中国共产党第十八次全国代表大会提出，要使生产空间“集约高效”、生活空间“宜居适度”、生态空间“山清水秀”，依法划定森林、湿地、沙区植被、物种等“生态红线”，并落实到地图上、地块上，制定最严格的管理办法，明确维护国土生态安全、人居环境安全、生物多样性安全的生态用地和物种数量的底线，保护国家森林、国家保护区、国家湿地等基本生态体系，建立和完善国家公园体制，将重要生态功能区严格保护起来，优化生产力布局和生态安全格局。

为达到这一目标，不妨借鉴美国大户外战略经验。

——政府大力提倡和推动休闲产业成长和发展

美国大户外战略内涵之一是将休闲产业作为吸纳就业的“稳定器”。走向绿色不是发展中面临的一个问题，而是一个机会。

我国政府应以绿色小镇、生态设施为抓手，以休闲度假旅游产业为支撑，积极建设国家生态经济区，成为休闲产业的绿色空间、清新空气、清洁水源、安全食品等生态产品的第一提供者。

从整体看，我国就业总量压力比较突出，2012年城镇需要就业的劳动力达2500万，未来这种趋势仍将持续。因而，在今后应对这种就业需求变化，打造户外休闲产业或将成为新的“重要引擎”。

——加强多样化的天然和人工生态设施建设

美国户外产业和生态建设相互促进发展具有三大推动力：政府的重视和提倡、工业化后民众对生态的需求、生态基础设施的完善。

我国休闲产业发展正处于兴起时期，如何成为支柱产业？无疑，满足多样化的生态需求是休闲产业发展的前提，丰富的自然资源和生态基础设施为此提供了基石，政府的支持和居民生活方式的变化成为契机。人们可以在国家森林公园获得所有满足，但多样化的方式正在改变。越来越少的人每年旅行超过两周时间。相反，人们更乐意选择路程较近的“周末之旅”来体验“自然仙境”。随着社会变化，必须改变土地和水域的管理方式，提供多样化的生态产品。

——大户外战略反映了生态环境是双重生产力的一种价值选择

这种选择反映出“服务民生抓生态、改善生态惠民生”的战略导向，是生产力发展的生态化，表现出一些相互关联的基本内涵：生态保护、自然遗产、绿色经济、休闲游憩、绿色消费、体面就业和生态文化等这样一个价值链。这种价值的实现过程，必须依靠全社会积极参与，建立广泛的伙伴关系，才具有行动的基础，需要在取得社会成员认同的基础上，形成一种民族的生态文化“身份感”和共同体。从这个意义上讲，将生态和民生有机统一于生态文明建设的伟大实践，建设生态文化共同体，是建设生态文明不可或缺的组成部分。