

DOI: 10.13476/j.cnki.nsbdtqk.2018.0169

李鹏, 张端, 戴向前, 等. 美国荒野风景河流体系发展阶段及其主要影响因素[J]. 南水北调与水利科技, 2018, 16(6): 178-186.
LI P, ZHANG D, DAI X Q, et al. Development stages of U. S. national wild and scenic rivers system and main influencing factors[J]. South to North Water Transfers and Water Science & Technology, 2018, 16(6): 178-186. (in Chinese)

美国荒野风景河流体系发展阶段及其主要影响因素

李鹏^{1,2}, 张端¹, 戴向前³, 詹卫华⁴, 赵敏^{1,2}

(1. 云南大学 工商管理与旅游管理学院, 昆明 650091; 2. 北京大学 城市与环境学院, 北京 100871;
3. 水利部 发展研究中心, 北京 100083; 4 水利部 综合事业局, 北京 100053)

摘要: 荒野风景河流体系是针对河流生态系统的美国联邦层面保护地类型, 也是世界上建立最早的河流保护地体系。采用文献分析和半结构化访谈等方式, 以标志性事件为界点, 对荒野风景河流的发展过程进行阶段划分, 总结各阶段取得的重要成就, 分析影响其发展的主要因素。研究表明: 荒野风景河流体系发展历程可分为筹备建设、体系完善、平稳发展三个阶段, 三个阶段平均增速分别为7.3、6.0、3.3段/年。在筹备阶段, 提出河流保护地概念, 颁布荒野风景河流法案; 在体系完善期间, 进一步修订荒野风景河流法案、完善荒野风景河流管理机制; 在平稳发展期间, 联邦机构的治理措施逐步完善。从发展历程来看, 荒野保护是荒野风景河流体系产生的思想根源, 满足游憩是荒野风景河流体系产生的民众需求, 反坝运动是荒野风景河流体系的促成手段, 政府治理是荒野风景河流体系完善的主要方面。河流保护主义者的推动, 联邦政府党派交替的钳制, 河流保护和经济发展之间的博弈, 沿河土地权属的制约是影响荒野风景河流体系发展的主要因素。

关键词: 美国荒野风景河流体系; 河流保护地; 发展阶段; 跨部门协调机构; 河流保护主义

中图分类号: TV 212 文献标志码: A 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Development stages of U. S. national wild and scenic rivers system and main influencing factors

LI Peng^{1,2}, ZHANG Duan¹, DAI Xiangqian³, ZHAN Weihua⁴, ZHAO Min^{1,2}

(1. College of Business Administration and Tourism Management, Yunnan University, Kunming 650091, China;
2. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China;
3. The Development and Research Center of the Ministry of Water Resources, Beijing 100083, China;
4. Bureau of Comprehensive Development, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

Abstract: Wild and Scenic Rivers System (WSRS) is an important protected area system on the federal level of the United States, and the earliest river protected area in the world. Based on literature and interviews, the history of WSRS development is divided into three phases by landmark events. The great achievements during each stage are summarized and the main influencing factors are analyzed. The results show that the development of WSRS can be divided into three stages: preparation stage, refinement stage, and smooth development stage. The average growth rates during the three stages are 7.3, 6.0 and 3.3 segments/year. During the preparation stage, the concept of river protected area was put forward and the Wild and Scenic Rivers Act (WSRA) was promulgated. During the refinement stage, WSRA was revised further, and the management mechanism was improved. During the smooth development stage, the treatment measures of the federal agencies towards WSRS were further improved. Judging from the whole development process, the ideology of wilderness protection is where the WSRS originates; the

收稿日期: 2018-01-25 修回日期: 2018-09-22 网络出版时间: 2018-10-19
网络出版地址: <http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1334.TV.20181018.1444.002.html>
基金项目: 国家自然科学基金项目(41761111; 41361107)

Funds: National Natural Science Foundation of China(41761111; 41361107)

作者简介: 李鹏(1969), 男, 湖南南县人, 副教授, 博士, 主要从事保护地与游憩、生态旅游方面研究。E-mail: leap58@Yahoo.com

通讯作者: 戴向前(1977), 男, 河北献县人, 高级工程师, 博士, 主要从事生态水文、水资源与生态关系方面研究。E-mail: daixq@mwr.gov.cn

public needs of recreation is the public foundation for WSRS; the anti dam movement pushed the development of WSRS; and the governance was the main aspect for improvement in the WSRS. The main factors affecting the development of WSRS include the push by the river protectionists, interactions between the political parties of the federal government, balance between river protection and economic development, and restriction caused by land ownership along the rivers.

Key words: Wild and Scenic Rivers System (WSRS); river protected area; development stage; Interagency Wild and Scenic Rivers Coordination Council (IWSRCC); river protectionism

美国荒野风景河流体系(Wild and Scenic River System, WSRS), 又称自然风景河流体系, 是全球建立最早的河流保护地体系。WSRS 旨在保护河流自然流动状态、突出价值(包括观赏、娱乐、地质、鱼类、野生生物、历史、文化以及其他价值八个方面), 并实现河流游憩价值^[1], 也是一种联邦层面自然保护地类型。正如法案的签署者约翰逊总统所言, 当时美国水资源开发过度, 威胁着国家的河流遗产, WSRS 是为了满足生态保护需要而建立的保护地体系^[2]。

自 1968 年建立以来, WSRS 对美国陆地水域生态系统保护发挥了重要作用, 限制了现代化对河流荒野风貌及生物多样性的破坏, 保存了河流突出价值和原始游憩机会^[3], 成为世界各国建立河流保护地体系的重要典范。随后, 加拿大、新西兰、澳大利亚等国先后纷纷建立了自己的河流保护地体系, 分别为遗产河流体系(Heritage Rivers System, 1984)^[4]、荒野风景河流体系(Wild and Scenic Rivers System, 1984)^[5]、荒野河流体系(Wild Rivers System, 1993)^[6]。

目前, 关于 WSRS 的研究主要集中在法律体系、管理机制和保护效益三方面^[7-11], 对产生背景和发展历程的相关研究较少。Tim palmer 分析了 WSRS 建立前到 20 世纪 90 年代初的发展历程^[2], 河流管理协会(River Management Society, RMS) 和 Perry 等人基于气候变化对 WSRS 的发展进行了分析^[12-13]。但是, 缺少关于 WSRS 整个发展过程、主要阶段及其影响因素的研究。认识事物的发展阶段及其影响因素, 是认识事物全貌和基本规律的前提和基础, 研究 WSRS 发展历程及其影响因素, 对于认知该自然保护地类型的基本特点、主要功能及发展趋势具有重要作用。

基于此, 通过阅读文献和历年 WSRS 年度报告等资料, 利用访问和实习机会, 2015 年 1 月至 2017 年 9 月期间, 采用半结构化访谈方式, 先后对美国国家林业局 WSRS 两位全国管理负责人、西太平洋两位区域负责人以及华盛顿州的 Skaget, 蒙大拿州的

Flathead, 爱德荷州的 Clearwater 和 Salmon 等 WSR 管理单元 10 位负责人, 以及美国农业部落基山研究所、华盛顿大学、俄勒冈大学等学术机构的研究人员进行深入访谈, 访谈内容包括 WSRS 建立、发展中的成功经验以及制约因素, 目前 WSRS 发展面临的机会和挑战, 具体实践过程中的 WSRS 政府治理、单元管理及不同利益相关者协调等内容。追溯 WSRS 发展历程, 探究影响 WSRS 发展的主要因素, 这不仅是对 WSRS 保护地类型研究的深入, 亦可为中国未来建立河流保护地体系提供重要借鉴。

2 荒野风景河流体系发展阶段划分

以标志性事件作为阶段划分的依据, 对 WSRS 整个发展过程进行分阶段认知, 有利于把握分析 WSRS 发展的总体情况。

2.1 阶段划分的依据

在 WSRS 的发展过程中, 有三个标志性事件影响深远, 起到承上启下的关键性作用。

(1) “国家河流(National River)” 概念的出现。20 世纪 40 年代, 美国开始进行河流保护, 但当时主要局限于水质修复。1957 年, 美国大自然保护协会(TNC) 提出的“密苏里州宪章”中, 提出采用“国家河流”来保护 Current 河, 这是正式文件中首次出现“国家河流”一词^[2]。随后, 密苏里州对 Current 河的自然生态价值进行了深入的科学研究, 成为河流保护研究的典范。国家河流概念的提出, 表明有一部分人希望河流保护地能像国家公园体系一样凭借国家力量对有价值的河流进行保护, 也说明建立单独的保护地类型来保护河流的思路逐渐被政府所接受, 为 WSRS 的形成奠定了基础。

(2) WSRA 颁布。1968 年, 荒野风景河流法案(Wild and Scenic River Act, WSRA) 颁布标志着 WSRS 正式建立。WSRA 是继荒野法案(Wildness Act) 之后的自然保护地法案, 是 WSRS 建设的最高法律依据, 奠定了 WSRS 发展的政策基础, 指导着 WSRS 的发展^[14]。WSRA 颁布是美国河流保护事业的重要转折点, 这一法案颁布标志着美国河流政

策的重大转变,由以满足经济增长和人类发展为目的的工程利用,转向以维持河流自然状态为目的的价值保护。

(3)“WSRS 跨部门协调委员会”成立。1968—1995 年期间,WSRS 在实践中出现了多个管理主体之间的矛盾,需要促进沟通与协作,协调众多利益相关者关系,明确各个管理机构权责,并处理好社区发展关系。为了解决这些问题,“WSRS 跨部门协调委员会”(Interagency Wild and Scenic Rivers Coordination Council, IWSRCC)于 1995 年正式成立,成为多个管理机构沟通协商的平台,一定程度上解决了 WSRS 政府治理中出现的主要矛盾,标志着 WSRS 多机构共同管理机制的成熟。

“国家河流”出现促使 WSRS 理念的呈现,WSRA 颁布标志着 WSRS 正式建立,IWSRCC 成立意味 WSRS 进一步成熟完善,三者是发展阶段中的分界线,以此为依据可将 WSRS 发展历程分为筹备建立、体系完善、平稳发展三个阶段。

2.2 阶段划分的结果

在 WSRS 发展的不同阶段,有价值的河流得到了不同程度和不同方式的保护,单位时间内被保护的河流数量在一定程度上体现了各阶段河流保护的总体特征(表 1)。

表 1 WSRS 三个发展阶段年平均保护河流的数量

Tab.1 Average annual quantity of protected rivers in each development stage of WSRS

阶段	筹备建立 (1957-1967年)	体系完善 (1968-1995年)	平稳发展 (1996年至今)
总数量	73	161	66
平均数量(段/年)	7.3	6.0	3.3

数据来源:WSRS 官网 <https://www.rivers.gov>

备注:1.被保护河流的数量单位为“段”并非“条”,原因在于被保护的河流有时并不是整条,而是其中的某一段,因此将单位统一为“段”。
2.筹备建设阶段保护河流数量以明确纳入研究名单的河流数量为准,体系完善及平稳发展阶段则以纳入 WSRS 的河流数量为准。

筹备建立阶段(1957—1967 年),即从国家河流概念提出到 WSRA 正式颁布。当时 WSRA 还没有正式颁布,也没有其他法定、系统的保护方式,但是人们已经逐渐认识保护河流的需要,政府也开始尝试河流保护实践。1964 年,国会颁布了《水资源研究法案》(Water Resource Research Act)为通过研究对河流进行保护提供了法律依据。随后,70 段河流作为潜在对象被纳入研究名单,加上之前的 Ozark(Current 是 Ozark 的支流)、Missouri、Allagash 3 段河流,共有 73 段河流受到保护,其中 21 段在后来陆续纳入到 WSRS,其余河段则通过国家公园体系、州级河流保

护体系等得到了保护。这是河流实施国家保护的初级阶段,主要采用研究方式进行保护。

体系完善阶段(1968—1995 年),从 WSRA 颁布到 IWSRCC 成立。这一期间,WSRS 的保护理念被政府、社会各界广泛认可并得到支持,促进了 WSRS 的壮大。27 年间,纳入 WSRA 进行保护的河流数量共有 161 段,年均增加 6.0 段,是 WSRS 发展的高速期。

平稳发展阶段(1996 年至今),即 IWSRCC 成立至今。经过完善阶段的高速发展,WSR 的增长速度变缓,发展难度增大,增加数量基本平稳,几乎保持隔 1~2 年纳入几段河流的速度,而不像体系完善阶段有一次就能增加几十段 WSR。

3 荒野风景河流体系各发展阶段主要成就

经过 50 年的努力,WSRS 保护河流的数量由最初的 8 段发展至 2016 年底的 227 段,长度也从 1 246.9km 增加到 20 452.8 km^[15],各个发展阶段取得了不同的成就。

3.1 筹备建设阶段(1957—1967 年)

1957—1967 年间的十年是孕育 WSRS 的关键阶段,为 WSRS 形成奠定了思想准备和科学基础。

(1) 建立河流保护地的初步尝试。20 世纪 50 年代初,美国公众开始意识到,河流不但有经济价值,还具有生态和游憩价值,开始力图通过限制河流利用方式而实现河流保护,如通过开展反坝运动以及利用国家公园体系对河流进行保护。直到 20 世纪 50 年代末,建立专门的河流保护地开始被人陆续提出。1957 年之后,由于反坝运动深入人心,环保主义者逐渐达成了通过保护地体系实现河流保护的共识,但未正式提出河流保护地的概念。1959 年,美国国家水资源特别委员(Selected Committee on National Water Resources, SCNWR, 特为限制大坝而建)在一次会议上第一次正式提出建立“河流保护地”,但这仍然只是愿景,也没有成熟的方案。

20 世纪 60 年代初,SCNWR 一直致力于通过国家立法以正式建立全国第一条国家河流,尝试将已有较好研究基础的 Current 河作为试点,但未成功。1963 年,SCNWR 进一步将 Current 河的范围扩大到其干流 Ozark,提出“Ozark 国家河流”提案,并通过了参议院投票。但由于其主要强调荒野保护,几乎完全限制了河流的开发,没有顾及到部分利益相关者的经济权益,在众议院并未获得通过。1964 年,通过修改,将“Ozark 国家河流”改为“Ozark 国家风景河道”,提案最终被通过,成为了第一

条由联邦立法确定、由国家进行保护的河流。但是,当时的政府和公众对于应该建立什么样的河流保护地体系仍不十分清楚。通过不断的研究、争论和探索,WSRS这一概念才最终形成。

(2) 荒野风景河流体系的理念的提出与完善。起源于19世纪初期的荒野思想是WSRS建立的思想基础,其核心在于尊重、保护那些不受人影响,人类到达只为参观而不居住的区域^[16]。1953年,首次出现的荒野河流(Wild River)是WSR的雏形,也是荒野思想在河流领域的体现,强调保护河流的自然特性及野生生物。但荒野河流的提法具有较大的局限性:一方面,过于强调河流的自然价值,忽略了公众对河流游憩的需求;另一方面,由于美国自然区域特征东西部差异较大,西部河流相对东部河流具备更高的自然价值。荒野河流有突出自然价值,西部河流的自然价值得到了认可,而东部河流的其他价值被忽视。

游憩价值保护是WSRS建立的重要动力。为确定荒野的游憩价值,1960年国会特别成立了“户外游憩资源调查委员会(Outdoor Recreation Resources Review Commission)”,并首次全面调查了公民的户外游憩需求,结果表明河流的自然状态是满足公民游憩需求的必需^[17]。1962年,内政部成立户外游憩管理局(Bureau of Outdoor Recreation),负责保护荒野游憩价值。1963年,当时的内政部部长Udall,提出了基于游憩进行河流保护的新观点:“我们的子孙后代将对我们是否保护了河流自然状态下的游憩价值进行评价,目前我们还有部分河流拥有较高的户外游憩价值,荒野河流应是河流游憩遗产的载体”。这种观点,将荒野河流的内涵从单纯强调自然价值扩展到游憩价值,并使河流游憩价值保护贯穿WSRS建立、发展的全过程。

反坝运动是WSRS建立的直接作用力。美国有一百多年的建坝历史,随着大坝数量的逐渐增加,一系列生态问题开始出现,如阻断鱼类迁徙、破坏水生生物生存环境、破坏下游生物栖息地等等^[18],最重要的原因是大坝阻隔了河流自然流动。自20世纪初开始,以保持河流自然流动状态为旗帜的反坝运动蓬勃发展。到50年代末,反坝运动的活动范围从国家公园之内、靠近国家公园,扩展到远离国家公园。原有的国家公园体系不能满足河流保护的新需求,需要建立新的保护地类型,直接促成了WSRS得以最终建立。反坝运动希望保持河流自然流动状态的诉求,成为了WSRS的首要宗旨,也是WSRA颁布的科学基础。

(3) 筹备《荒野风景河流法案》。在荒野河流理念臻于成熟的基础上,内政部完成了“荒野河流法案(Wild Rivers Act)”的起草工作。1964年,该提案正式提交国会,成为第一个有关河流保护地体系的提案,但考虑到荒野河流所包含的游憩保护理念,国会将法案名称改为“荒野风景河流法案(Wild and Scenic Rivers Act)”。1965年,参议院通过了法案,随后众议院却暂停了投票表决。

至此,WSRS呼之欲出,1968年9月6日,众议院议员表示同意法案颁布;1968年9月12日,众议院进行投票,以265:7高票通过了该法案;1968年10月2日,约翰逊总统签署WSRA^[12]。

3.2 体系完善阶段(1968-1995年)

WSRA颁布之初,缺少管理方面的实践积累,加之河流保护情况复杂,需要通过不断修订、补充,才能完善系统治理和单元管理,从而实现WSRS稳步发展。

(1) WSRA的修订。1968年,WSRA直接指定了8段荒野风景河流(Wild and Scenic River, WSR)(表2)以及27段潜在对象。随后,在对WSR管理及潜在对象研究过程中,WSRA的弊端和缺陷逐渐显露出来,联邦政府和国会针对这一问题,对WSRA进行了完善和补充,主要内容包括政府治理、前期研究及河流管理三个方面(表3)^[19]。

表2 最早8条WSR及管理机构

河流名称	管理机构	管理长度/km
Middle Fork Clearwater	林务局(U SFS)	297.73
Eleven Point	林务局(U SFS)	70.81
Feather	林务局(U SFS)	124.89
Rio Grande	林务局(USFS), 土地管理局(BLM)	89.64
Rogue	林务局(USFS), 土地管理局(BLM)	136.00
St. Croix	国家公园管理局(USNPS)	321.87
Wolf	国家公园管理局(USNPS)	38.62
Middle Fork Salmon	林务局(U SFS)	167.37

数据来源:WSRS官网 <https://www.rivers.gov>

政府治理方面的修订内容主要是联邦政府在尊重各主体权益的基础上,尽量为WSR建立提供多方面的支持,主要目的在于调动各个管理主体的积极性,协调各个管理主体之间关系,减少矛盾和冲突,促进各个机构WSR保护工作的协调统一。

前期研究的修订内容主要是提高前期研究的科学性 & 保护性。对于潜在WSR,一方面要确保足够的空间范围及时间保证,另一方面,要确保研究对象

在研究阶段能够得到足够的保护。这种规定有利于在研究期间内, 维持河流价值的稳定性, 确保科学研究的系统性和完整性, 提高对河流价值认识的准确性及河流保护的有效性。

河流管理的主要修订内容包括管理范围及管理规划的相关规定补充及细化, 其中 1986 年关于“综合管理计划(Comprehensive Management Plan)”的

修订最具有代表性。通过修订, 使得河流的研究、指定、发展、管理统一于综合管理计划之中, 增加了 WSRS 管理的系统性; 对管理权、使用权、地役权等做出了明确规定, 确保河流价值不受破坏的前提下, 尊重私人及社区的合理所有权及使用权, 切实将 WSR 周边居民纳入到河流保护阵营, 体现了 WSRS “河流保护与社区发展双赢”的宗旨。

表 3 1978-1987 年间对 WSRA 的修改或补充

Tab. 3 Modification or supplementation of WSRA during 1978-1987

类别	年份	修改或补充内容
联邦政府支持	1978	联邦政府将对州政府管理的 WSR 边界内有关联邦土地的管理项目提供资金支持, 以此支持州政府的积极性。
	1986	联邦政府应加深与当地政府及相关私人所有者的合作, 不能强制将私有资源联邦化。联邦政府应利用其便利条件为河流保护项目提供各方面支持, 如技术、志愿者推荐等。
前期研究	1974	将对潜在 WSR 研究的最终责任从联邦机构转至总统, 相关机构对潜在河流进行研究, 准备研究报告, 提交总统后才能送至国会审批。 将 1968 年指定的 27 段潜在 WSR 的研究时间从 5 年改为 10 年, 并在研究的 10 年间对其进行保护。
	1975	对潜在 WSR 进行研究时, 将涉及私人土地的潜在 WSR 进行优先研究, 改变原先定的对将遭受损害的潜在 WSR 进行优先研究的情况。
	1976	对潜在 WSR 的研究及管理必须符合 1970 年颁布的《国家环境法》。
	1978	为了保证充足的研究时间, 将 WSR 边界确定时间从原来的两年增加至三年。
	1980	阿拉斯加州内的 WSR 及潜在对象均遵从《阿拉斯加国家利益的土地保护法》的相关规定, 如将临时边界确定为普通高水位线往外 0.8 km, 面积不超过 1.6 km ² , 是其他 WSR 的两倍; 将潜在 WSR 的研究范围扩大为普通高水位线往外 3.22 km 范围内的所有公共土地。
	1986	WSR 的临时边界为普通高水位线往外 0.4 km, 但潜在 WSR 的研究范围不受其限制, 可依据需要扩大或缩小。将对潜在 WSR 的保护时间从原来的研究阶段, 改为从确定研究到国会正式批复阶段, 避免潜在 WSR 在审批阶段遭到破坏。
WSR 管理	1974	对 WSR 景观的管理范围从原来的“可视范围”改为边界内的所有区域。
	1978	相关联邦机构可通过购买获得 WSR 边界内或部分位于边界外的土地所有权, 用于符合 WSRS 保护目的土地使用。 明确赋予内政部、农业部等联邦机构的领导人对 WSR 及国会指定研究河流边界内联邦土地的管理权。联邦机构可租赁私人土地进行符合 WSRA 要求的利用。
	1986	联邦机构通过购买获得的土地或资源在进行管理决策时, 仍应参考原所有者建议。 每段河流纳入体系均需完成“综合管理规划”。 提出“地役权”, 用于保护资源原使用者权益, 减少矛盾。

(2) 管理机制的完善。WSR 管理机制具有“联邦管理为主, 混合管理或地方管理为辅”的特点, 早期的 WSRS 都是由国家林务局(USFS)、国家公园管理局(USNPS)、国家土地管理局(BLM)、国家鱼类与野生动物管理局(USFWS)四大联邦管理机构进行单独管理或联合管理^[20]。但随着数量的增加, 部分 WSR 在考虑资源所有者及使用者关系时, 联邦开始将州政府纳入到管理主体中^[21], WSRS 形成四种管理模式: 联邦机构单独管理、联邦机构合作管理、州政府单独管理、联邦机构-州政府-当地共同管理。联邦机构是 WSR 最主要的管理主体, 州政府单独或参与管理的 WSR 数量稀少, 仅有 26 段。

随着 WSR 数量的增加和管理主体的增多, 如何协调各个管理主体之间的关系, 成为整个 WSRS

发展必须重点考虑和优先解决的问题。1993 年, 一些环保组织向联邦政府建议应成立一个新的跨机构的协调组织。随后, BLM、USNPS、USFS 三家管理机构代表, 在波特兰对协调组织性质及责任内容进行商讨, 并形成草案^[22]。1995 年 4 月, 四大联邦管理机构负责人在华盛顿特区签署 IWSRCC 章程^[23], 由内政部和农业部副部长共同正式通过批准 IWSRCC 正式成立。IWSRCC 通过联席会议方式发挥协调作用, 每年举行一次工作会议, 任何与 WSR 相关的利益主体及公民均可参与; 平时, 各个管理机构的负责人则通过视频会议讨论紧急事件。IWSRCC 已成为各机构共同管理 WSRS 的重要平台, 加强了跨部门的合作管理及协调统一, 完善了管理机制。

3.3 平稳发展阶段(1996年至今)

经过前30年的发展,WSRS已在一定程度上实现了对重点河流突出价值的保护,在政治环境、经济能力没有发生重大变化的情况下,WSRS的发展进入了平稳阶段。各个联邦管理机构在重新审视WSRS发展的基础上,分析了各自管辖的WSRS成败之处,并提出相应提升措施,以实现了WSRS政府治理和单元管理的自我完善,以USFS、NPS的举措最有代表性,这一期间新增的WSR均由其努力达成并接受其管理。

USFS提出了“2010-2014荒野及WSRS项目计划”。WSRS成立以来,USFS一直是保护河流、推动体系发展的最重要机构之一,在WSR的规划、管理等方面形成了一套完善的措施。2009年,USFS制定了详细的“2010-2014荒野及WSRS项目计划”,在野外工作、规划、制度更新、培训、教育、立法支持、志愿者管理、资源监控、增加资金渠道等方面,提高对WSR的监督与管理,其目标旨在提高体系支持度、构建管理能力、提高管理效率^[24]。

USNPS提出了WSR管理新计划并成立指导委员会。2007年,USNPS的WSR专案组在总结管理经验时指出:首先,WSRS的管理存在一系列问题,如法律授权不足、管理行为不够一致、工作培训缺乏等;其次,现有的管理措施和手段未能很好地解决WSR及其周边发生的现实问题;最后,“最濒危河流名录(Most Endangered Rivers)”提出,每年增加的河流至少要有2段属于USNPS管辖范围内,而现有的保护力度远不及此。因此,USNPS创建了一个新的WSR管理计划,并成立指导委员会,其主要内容包括巩固管理、协助员工培训、推广监督计划、建设更多的WSR等内容^[25]。

4 影响荒野风景河流体系发展的主要因素

经过50年的发展,WSRS逐步成熟,其发展速率、发展规模、治理能力和管理水平受很多因素的影响,其中环保主义者的倡导、联邦政府的交替、联邦与地方的博弈以及沿河土地权属是重要因素。

4.1 河流保护主义者的推动

作为民主国家,美国民间环保力量十分强大,河流保护主义者(包括个人和组织)是WSRS建立及发展的中坚力量。个人河流保护主义者倡导的河流保护观念,为WSRS的提出奠定了思想基础。19世纪50年代,以John、Frank Craighead兄弟为代表的生物学家们首先关注到河流保护问题,通过制作视频、发表文章宣传河流保护观念。1953年,他们在一个河

流宣传视频中第一次提到“Wild River”这一概念;1957年,他们首次将河流分为自然、半自然、半利用、利用四类;同年,在生物学家Paul Bruce Dowling的研究和建议下,密苏里州宪章明确提出放弃原先计划的Current河建坝项目;1959年,John、Frank Craighead首次正式呼吁联邦政府成立一个专门的国家河流保护体系;1964年,John、Frank Craighead草拟完成了“Wild Rivers Act”等等。这些工作为以后WSRS正式建立奠定了科学基础。

河流保护NGO开展的反坝运动促成WSRS的建立。20世纪50年代,垦务局(Bureau of Reclamation)计划在科罗拉多河的最大支流上修建回声谷公园大坝,反坝组织立即对此发起了声势浩大的反抗运动,1956年国会最终宣布取消这项工程,这是反坝运动的首次胜利;20世纪60年代初,垦务局又打算在科罗拉多河远离保护区的河段上修建两座大坝,反坝者从经济、环境两个角度对该工程得失进行分析,得到了高度认同,并取得了反坝运动胜利^[26]。一系列的反坝运动,使联邦政府意识到:一些具有独特价值的河流,需要通过建立专门的河流保护方式进行保护。

各种河流保护协会不断推动着WSRS的发展。1973年,美国河流保护协会(American Rivers Conservation Council, ARCC)正式成立,这是一个全国性NGO,也是唯一为WSR“代言”的组织,其职责在于推广WSRS以及致力于反坝拆坝运动^[27]。ARCC成立后对体系的宣传和推广起到重要作用,民众逐渐理解WSRS的保护理念,并加入到河流保护行列之中;1974年,在ARCC的努力下Chattooga河成为1968年之后首段由国会直接指定研究并正式纳入体系的WSR;1975年,ARCC成功将29段河流纳入研究范围,并在之后陆续纳入WSRS;2008年,ARCC又将40段河流纳入WSRS研究范围。地方性的河流保护组织,俄勒冈河流协会及阿拉斯加州山地俱乐部促成《俄勒冈州综合荒野风景河流法》《阿拉斯加国家利益的land保护法》颁布。早在1970年阿拉斯加州山地俱乐部就致力于宣传阿拉斯加州河流的独特与原始,并强调“50000英亩的河流比50000英亩的荒野或国家公园重要得多”^[2]。

4.2 联邦政府党派交替的钳制

民主和共和两党轮流执政,导致美国联邦政府在经济、环境、国防和外交等方面进行左右摆动,新任执政党对上任执政党的相关政策进行压制和拖延,甚至否定。执政党的交替对WSRS发展带来的影响,产生较大的钳制作用(图1)。

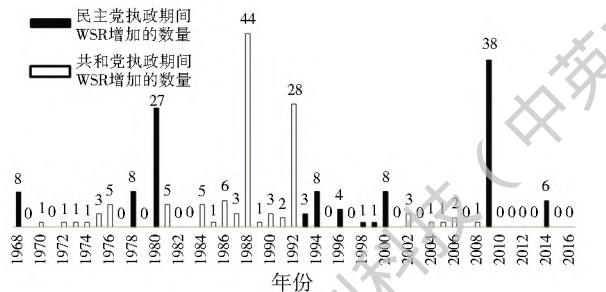


图 1 1968—2016 年间 WSR 增加的数量

Fig. 1 The increase in the number of WSR from 1968 to 2016

资料来源: Perry D M, 2017. The Uneven Geography of River Conservation in the U. S.: Insights From the Application of the Wild And Scenic Rivers Act. University of Oregon. 有改动。

1961—1969 年为民主党当政, U dall 担任了肯尼迪和约翰逊两任总统的内政部部长, 对建立国家层面的河流保护地体系持有坚定态度, 是促成 WSRS 最终建立的重要原因。他提出保护河流游憩价值, 为之后 WSRS 理念的确定奠定了基础; 将河流的保护对象从西部河流扩展到整个国家, 认为“WSRS 应该保护整个国家内任何一条价值突出的河流”^[2], 这是将 WSRS 上升到联邦层面的关键举措; 率先将河流保护理念赋予保护实践, 切实推动着 WSRA 的准备及最终通过。

1969—1976 年, 共和党执政期间则采取相对消极的态度, 7 年间只增加 20 段河流, 20 世纪 80 年代以及 21 世纪初, 里根及小布什政府对经济、国防较为重视, 环境保护较为消极, 在他们的任期内增加的 WSR 数量较少。1981 年, 受里根政府消极环境政策的影响, 各个联邦机构对 WSRS 呈现出消极态度。联邦能源管理委员会公开表态支持建立大坝; 农业部副部长甚至将 USFS 计划纳入 WSRS 的长约 812.7 km 的河段削减到 394.3 km; 内政部也改变了长期以来对 WSRS 的支持态度, 不再关注河流价值保护, 取消了专门负责河流保护的机构——遗产和游憩保护管理局等等。1981—1987 年的 7 年间, WSRS 只增加 20 段, 是 WSRS 的低潮期^[28-29]。

4.3 生态保护与经济利益的博弈

WSRA 被认为是调和国家层面的生态保护和以水坝开发为中心的地方利益之间紧张关系的一种手段^[2, 30-31]。河流生态保护与水资源经济利用之间的博弈一直贯穿 WSRS 发展历程, 也是影响 WSRS 发展的重要因素。最为典型的生态保护与经济利益的博弈案例, 当属众议院对 WSRA 的审议过程。1964 年, 当 WSRA 提案在参议院获得通过之后, 提交至众议院, 面对科罗拉多河, 众议院有两难选择: 一方面, 科罗拉多河有良好的水能指标, 可以有效发展地方经济和保障能源供给, 也提交了修建 5 座大

坝的提案; 另一方面, 科罗拉多河具有突出的生态、景观和地质等价值, 其自流状态也是 WSRA 需要保护的焦点对象。科罗拉多河计划建坝的提案和 WSRA 的提案之间存在难以调和的冲突, 一时无法得到解决, 众议院只能暂停了投票表决 WSRA。经济发展的建坝与生态保护的反对之间的冲突难以调和, WSRA 颁布而陷入了停滞。直到 1968 年, 最终各方才达成科罗拉多河上游不再进行任何经济利用的共识, 为 WSRA 在众议院的最终投票表决奠定了基础。

WSRA 明确保护河流自然状态, 反对河流上的大坝建设, 这必然损害一部分人的利益。由于美国联邦政府主要承担生态保护的国家事务, 而州政府主要承担经济发展的地方事务。大部分州政府追求地方的经济利益, 因而对 WSRS 的态度持谨慎态度, 但也有一小部分州政府也积极参与, 加利福尼亚州是其中的典型代表。加州政府与当地环保组织一起积极进行河流保护, 成立了州级荒野风景河流体系^[32], 也积极参与到 WSRA 的管理之中, 参与管理 WSR 的数量有 5 段, 是全国州级层面数量最多的。

4.4 沿河土地权属的制约

美国是有多种土地所有形式并存的国家, 土地所有制包括私人所有, 联邦所有, 州及地方政府所有三种形式, 以私有为主, 联邦政府拥有的土地只占全国土地的一小部分。美国所有土地都实行有偿使用, 法律规定土地可以买卖和出租。联邦政府为了保护事业, 有三种模式解决土地问题: 购买保护地范围内私人土地——土地所有权的完全转移; 以保护地役权的方式获得私有土地的部分产权; 保护地建设不占有私人土地的任何产权, 对社区实施协商共治^[33]。同时, 河流保护地是一种线型结构, WSR 流经的土地面积较大而且周边的土地类型较多(如森林、农田、居民区等), 只得采用“尊重 WSR 廊道及周边土地及水权原所有权”的方式。

对于保护地建设而言, 最好的保护方法是将保护地范围内的土地国有化, 即采用第一种方式。但解决土地问题是十分困难的, 联邦机构需要从私人手上购买土地, 一方面受制于联邦政府购买资金数量和分配, 另一方面在购买获得的土地或资源时仍应还要考虑原所有者的意愿。第二种方式, 是联邦政府需要与州、地方政府就 WSR 周边的土地问题进行协商。第三种方式, 是对私人土地所有者进行环境教育, 使其土地主动接受联邦机构管理, 这一过程有时长达 10 多年。近年来, 几乎没有新的 WSR 通过指定法案, 主要原因之一就是土地问题解决非常困难。

若集中性解决了土地问题, WSRS 将有很大的

发展,也在另一方面证实了土地对于 WSRS 发展的巨大影响。1980 年, NPS 致力于保护阿拉斯加州内尚未被经济发展破坏的原始河流,在其努力下国会通过《阿拉斯加国家利益的土地保护法》有效解决了 WSRS 的土地问题,一次性指定了 25 段 WSR^[34]。1988 年, USFS 大力保护公共土地上河流资源的政策,《俄勒冈州综合荒野风景河流法》得以颁布,为俄勒冈州一次性指定了 40 段 WSR^[35]。

5 启示

河流保护一直是美国保护地建设的重要领域,催生了美国国家公园体系和荒野体系。1907 年,民众为了保护约塞米蒂国家公园内图奥勒米河(Tuolumne)上的赫奇赫奇山谷,山地俱乐部的缔造者、自然保留主义者约翰·缪尔(John Muir)发起了长达 7 年之久的抗议活动,导致国会在 1916 年批准了《国家公园法案》,标志着“美国政府在一定程度上以立法的方式认可了超功利自然保护的观点”^[36]; 1950 年,垦务局计划在恐龙国家遗址公园内的科罗拉多河上兴修电站引发的全国性反坝运动,导致国会在 1964 年通过了《荒野法案》,该法案通过是“美国文明的一个里程碑”^[37]。在这些河流保护事件基础上诞生的 WSRS,是美国河流保护代表性成果和制度化方式,为世界河流保护地做出了积极示范作用,从其发展过程可以看出:荒野保护是 WSRS 产生的思想根源,满足游憩是 WSRS 产生的民众需求,反坝运动是 WSRS 的促成手段,政府治理是 WSRS 完善的主要方面。

在中国经济快速增长和城镇化迅速推进的过程中,河流被过度利用,导致水质下降、生态破坏。为此,中国政府提出坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的政策,以保护水资源、防治水污染、改善水环境、修复水生态。2016 年 1 月,习近平总书记参加在重庆召开的推动长江经济带发展座谈会,明确指出“长江拥有独特的生态系统,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。”2016 年 12 月,中共中央、国务院提出的“河长制”是解决复杂水问题、维护河湖健康生命的有效举措,也是中国对河流保护制度的重大举措。但是,强调污染水质修复和污染防治,对于河流保护来说只是开始。1992 年,美国国家科学研究委员会(United States National Research Council, NRC)明确提出“单单改变水质,而缺少系统性的努力去重建河流中丰富的具有生物多样性的野生动物和植物群落,要完成修复是不可能的,也是远远不够的”^[38]。

河流保护地体系作为保护陆地水域的自然环境和自然资源的重要载体^[39],是应对复杂水问题的重要手段和河流保护的高级阶段,但中国现有自然保护地体系中缺少专门针对河流的保护地类型。以河长制、国家公园体制建设为代表的生态文明制度建设为河流保护地体系建设提供了契机和可能性。建立起符合中国特色的河流保护地体系,将有利于完善保护地体系,促进生态文明体制改革,推进生态文明建设进程。

但从美国经验来看,从 1948 年颁布《水污染控制法案》(Water Pollution Control Act)到 1968 年批准 WSRS,期间长达 20 年,也经历许多波折。中国河流保护要从现有的污染治理为主,发展到水污染治理和河流保护地建设并重,还有非常漫长的道路。借鉴 WSRS 发展中的经验,建立中国国家层面的河流保护地体系需要多方支持、上下发力:(1)中央政府要起决定性作用,要有战略眼光,充分考虑河流保护、水资源利用和民众游憩方面的需求,做好河流保护地建设的顶层设计,完善河流保护措施和保护地体系;(2)要发挥科研院所的作用,积极引导专家学者在生态、水资源、游憩等领域开展深入研究,为河流保护地体系建设奠定扎实的科学基础。同时,积极开展国际合作,积极学习美国、加拿大等成熟的河流保护地体系治理和单元管理经验;(3)发挥地方政府积极性,鼓励有条件的省、市积极加入河流保护地建设行列。针对有条件的河流进行试点研究和探索,在个别省区先行先试,逐步积累经验,从而使河流保护地建设逐步向全国推广。

致谢:感谢美国富布莱特项目(FSP-P000287)和美国林务局国际合作项目提供的访问、实习机会及接受访谈者的真知灼见。

参考文献(References):

- [1] Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council. An introduction to wild and scenic rivers[EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/wsrprimer.pdf>, 1998, 12.
- [2] PALMER T. The wild and scenic rivers of America[M]. Washington, D. C.: Island Press, 1993.
- [3] DAVID M, KATHERINE L. Celebrating 40 Years: The wild and scenic rivers act[J]. River Network • River Voice, 2008, 18(3): 12
- [4] SYLVESTER J. Heritage rivers across Canada[J]. Canadian Geographic, 1995, 115(2): 13.
- [5] QUENTINE D. Rivers, wild and free[EB/OL]. <http://www.fm.c.org.nz/wpcontent/uploads/2009/05/rivers-wild-free-09-06-qd.pdf>, 2009, 03.
- [6] STEIN J L, STEIN J A, HA NIX. Wild rivers in Australia[J].

- International Journal of Wilderness, 2001, 7: 20-24.
- [7] BROOKS R O, MICHALSON E L. A post audit evaluation of methodology of wild and scenic river development and management. The Clearwater River, Idaho: A case study [J]. Research, 1980.
- [8] MALM G. An Exploration into the economic impact of the wild and scenic river designation: A quasi experimental approach [D]. University of Montana, 2012.
- [9] HANNON J, CASSIDY T, RIVERS A. section 2(a) (ii) of the wild and scenic rivers act of 1968: An underutilized tool to designate national wild & scenic rivers [J]. Ucla Journal of Environmental Law & Policy, 2016, 17(2): 145-154.
- [10] BONHAM C H. The wild and scenic rivers act and the oregon trilogy [J]. Public Land and Resources Law Review, 2000 (21): 109-143.
- [11] BURCE S B. Wild rivers and the boundaries of cooperative federalism: The wild and scenic rivers act and the allagash wilderness waterway [J]. Environmental Affairs Law Review, 2003, 35(77): 77-110.
- [12] PERRY D M, PRASKIEVICZ S. A new era of big infrastructure (re)developing water storage in the U. S. West in the context of climate change and environmental regulation [J]. Water Alternatives, 2017, 10(2): 437-454.
- [13] River Management Society (RMS). Rivers and recreation in a changing climate [EB/OL]. <http://www.rivermanagement.org/2016symposiumfollowup>, 2017, 4.
- [14] TARLOCK A D, TIPPY R. Wild and scenic rivers act of 1968 [J]. Cornell L. rev, 1970, 55(5): 707-739.
- [15] Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council. Wild & Scenic Rivers Table [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/rivers-table.pdf>, 2015, 2.
- [16] 罗德里克·弗雷泽·纳什(著), 侯文蕙、侯钧(译). 荒野与美国思想 [M]. 北京: 中国环境出版社, 2012. (RODERICK NASH (Write). HOU W H, HOU J (Translate). Wilderness and the American Mind [M]. Beijing: China Environmental Press, 2012)
- [17] FITCH E M, SHANKLIN J F. The bureau of outdoor recreation [M]. New York: praeger publishers, 1970.
- [18] Task Committee on Guidelines for Retirement of Dams and Hydroelectric Facilities of the Hydropower Committee of the Energy Division of the American Society of Civil Engineers. Guidelines for retirement of dams and hydroelectric facilities [M]. New York: American Society of Civil Engineers, 1997.
- [19] Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council. Evolution of the Wild and Scenic Rivers Act: A History of Substantive Amendments 1968-2013 [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/wsract-evolution.pdf>, 2014, 12.
- [20] JENNINGS S. Celebrating 40 years of the wild & scenic rivers act: an evolution of river protection strategies [J]. The George Wright Forum, 2008, 25(2): 15-26.
- [21] Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council. Implementing the Wild & Scenic Rivers Act: Authorities and roles of key federal agencies [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/federal-agency-roles.pdf>, 1999, 2.
- [22] DIEDRICH J. Wild & Scenic River Management Responsibilities [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/mrmanagement.pdf>, 2002.
- [23] Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council. Interagency Wild and Scenic Rivers Coordinating Council Members [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/councilmembers.pdf>, 2016.
- [24] U. S. Forest Service. Wilderness and Wild and Scenic Rivers Strategy 2010-2014 [EB/OL]. <http://www.wilderness.net/NWPS/documents/FS/Forest%20Service%20Wilderness%20and%20Wild%20and%20Scenic%20Rivers%20Strategy.pdf>
- [25] JEFF R. Forty years downstream for the National Wild and Scenic Rivers System [EB/OL]. https://www.nps.gov/ncrp/programs/rtca/news&events/NPSUM08_RiversFEAT_F.pdf
- [26] 郑易生. 科学发展观与江河发展 [M]. 北京: 华夏出版社, 2005. (ZHENG Y S. Scientific outlook on development and river development [M]. Beijing: Hua Xia Press, 2005. (in Chinese))
- [27] 焦怡雪. 美国历史环境保护中的非政府组织 [J]. 国外城市规划, 2003, 18(1): 59-63. (JIAO Y X. Non governmental organizations in the history of environmental protection of the United States [J]. Urban Planning Overseas, 2003, 18(1): 59-63. (in Chinese))
- [28] 徐再荣. 里根政府的环境政策变革探析 [J]. 学术研究, 2013 (10): 118-126. (XU Z R. Analysis of Reagan's government's environmental policy reform [J]. Academic Research, 2013 (10): 118-126. (in Chinese))
- [29] 杜万平. 美国的环境政策: 黄金时代之后步履维艰 [J]. 生态经济, 2007(12): 130-134. (DU W P. American environmental policy: walk with difficulty after golden ages [J]. Ecological Economy, 2007(12): 130-134. (in Chinese)) DOI: 10.3969/j.issn.1671-4407.2007.12.032.
- [30] BURSE S B. Wild Rivers and the Boundaries of Cooperative Federalism: The wild and scenic rivers act and the allagash wilderness waterway [J]. Boston College Environmental Affairs Law Review, 2008, 35(4): 77-110.
- [31] DANIELS T L. A trail across time: American environmental planning from city beautiful to sustainability [J]. Journal of the American Planning Association, 2009, 75(2): 178-192.
- [32] Friends of the River. From the Executive Director's Desk [EB/OL]. <https://cms.math.ca/notes/v41/n6/Notesv4In6.pdf>, 2007.
- [33] National Park Service. Management Policies 2006. Adams, Ansel. Washington DC [M]: National Park Service, 2006
- [34] The Senate and House of Representatives of the United States of America. Alaska national interest lands conservation act [EB/OL]. <https://nrc.fws.gov/Pubs/anal/cabits.pdf>, 1980.
- [35] The Senate and House of Representatives of the United States of America. Omnibus oregon wild and scenic rivers act of 1988 [EB/OL]. <https://www.rivers.gov/documents/record/100557s2148-senate-report.pdf>, 1988.
- [36] 徐再荣. 20世纪美国环保运动与环境政策研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013. (XU Z R. American environmental movement and policy in the 20th century [M]. Beijing: China social sciences press, 2013. (in Chinese))
- [37] HAYS S P. Forcing the spring: The transformation of the American environmental movement, by robert gottlieb [J]. Forest & Conservation History, 1995, 39(2): 91-92.
- [38] KLAPPER H. Restoration of aquatic ecosystems. science, technology, and public policy. Ed. National Research Council. 552 pp. 30 figs. 34 tabs. Washington D. C.: National Academy Press 1992. ISBN 0-309-04534-7. \$ 39. 95 [J]. International Review of Hydrobiology, 2010, 78(3): 344-344.
- [39] DU DLEY N. IUCN Guidelines for applying protected area management categories [M]. U K: Page Bros, Norwich, 2013.