

# 匈牙利景观发展中的生态环境保护及其启示

邬小岚, 林 卿

(福建师范大学经济学院, 福建 福州 350108)

**摘要:** 景观发展中的生态环境保护是实现可持续发展的最基础性的问题, 而其中的土地资源合理利用是实现景观发展中生态环境保护的最重要部分。中国和匈牙利都是极其重视生态环境保护的国家, 匈牙利加入欧盟之后在景观发展中的生态环境保护方面的研究与实践上成果丰硕, 总结其成功经验, 以此为中国在景观发展的制度选择、政策制定, 以及相关的教育与农业发展等方面提供借鉴, 促进景观发展中人类经济活动与生态环境保护的统一。

**关键词:** 景观; 生态环境保护; 土地利用; 农业; 匈牙利

中图分类号: X24; F301.24

文献标志码: A

文章编号: 1637-5617 (2013) 01-0034-05

## Eco-environmental Protection of Landscape Development and Its Illumination in Hungarian

WU Xiao-lan, LIN Qing

(College of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350108, China)

**Abstract:** Eco-environmental protection of landscape development is the basic issue to realize sustainable development. Furthermore, the rational use of land resources is the most important way to realize eco-environmental protection of landscape development. China and Hungary are both countries which attaches great importance to the eco-environmental protection. After joining the European Union, Hungary has made a lot of research and practice on eco-environmental protection in landscape development. In order to promote unity between human economic activities and eco-environmental protection in landscape development, we summarize its successful experience which gives reference to China in the following fields: selection of system, policy-making, education and agricultural development in landscape development.

**Key words:** landscape; eco-environmental protection; land use; agriculture; Hungarian

景观科学最早起源于 19 世纪末的德国, 由近代地理学的创始人之一、德国的洪堡 (Alexander Von Humboldt) 将“景观”这一概念引入地理学中。此后的很长时间内, 景观科学都在地理学的范畴内进行研究与发展。直至 20 世纪七八十年代, 随着人们对人口、资源与环境问题严峻性的深刻认识, 景观科学开始吸收多学科的重要思想与理论。特别是与生态学的结合, 形成了更强调自然与人文协调的景观生态学, 新一代景观科学有了更新的视野, 更高的综合与更丰富的内涵<sup>[1]</sup>。自 20 世纪 80 年代后期以来, 景观科学的研究逐渐成为世界上资源、环境、生态方面的热点。如今, 随着遥

感、地理信息系统 (GIS) 等技术的发展与普及, 以及现代学科交叉、融合的发展态势, 景观思想正在各研究领域中得到广泛地接受与普及。中国和匈牙利都极其重视生态环境保护, 且在景观分布特征方面具有相似之处。匈牙利加入欧盟之后在景观发展中的生态环境保护方面的研究与实践上成果丰硕。因此, 可以借鉴匈牙利景观发展的经验及教训, 在土地利用及农村发展规划中融入景观协调思想, 在景观发展中重视生态环境的保护, 实现经济、社会与自然协调的可持续的发展。

## 1 匈牙利的景观概况

收稿日期: 2012-10-17

作者简介: 邬小岚 (1988-), 女, 硕士, 研究方向为农业经济、生态环境保护. E-mail: xlwu9906@163.com

通讯作者: 林卿 (1955-), 女, 教授, 博士, 研究方向为农业经济、生态经济.

基金项目: 中国与匈牙利政府间科技合作项目 (科技部国科外字 [2010] 178 号)

匈牙利 20.3% 是森林景观，本土树木的比例超过 57%，森林面积储备有所增加；10.8% 是草原景观，始建于 1973 年，匈牙利最早、规模最大的国家公园霍尔托巴吉就以其草原景观著称，它是欧洲范围内具有大自然保护功能的重要地区。匈牙利全部景观特征中尤以匈牙利大平原景观最为卓越；开放式和封闭式的森林（包括沿岸森林和沼泽地森林）是大平原主要的景观特色。按照地理景观分布，可以把大平原作为一个宏观景观，分为 13 个次景观和 62 个微景观。当地的许多景观都被列为风景保护区、国家公园或其他称号，其他一些景观还具备欧洲或全球所共同承认的突出特质<sup>[2]</sup>。

除地理区位赋予匈牙利的丰富自然景观之外，整个东欧的历史文化还赋予了匈牙利更为宝贵的一笔财富——文化景观。匈牙利拥有八个联合国教科文组织列举的世界文化遗产，尤以布达佩斯、多瑙河两岸的建筑物景观最为突出，这些独具欧洲特色的或哥特式或巴洛克风格的皇宫、歌剧院、美术博物馆和艺术长廊等，都是匈牙利千年历史的浓缩与精华。因此，无论从自然上，还是文化上看，匈牙利都是欧洲一个景观特征突出的国度。然而，匈牙利一个名为“地球科学自然保护”的调查显示，有 25% 的景观价值没有得到保护<sup>[3]</sup>。为使这一现状得到改善，匈牙利政府在欧盟相关政策举措的指导下，制定了本国景观保护的政策与管理办法。

## 2 匈牙利的景观保护政策与行动计划

### 2.1 《欧洲景观公约》

制定于 2000 年的《欧洲景观公约》，是欧洲理事会为了加强景观保护、管理和规划，组织欧洲各国在景观事宜上进行合作而达成的一项协议。匈牙利虽不是欧盟国家中最早公布该公约的，但仍旧是对此反应比较及时的国家之一。2005 年 9 月 25 日匈牙利签署了该公约，议会在 2007 年 9 月 17 日通过该法例，并于 2008 年 1 月 1 日实行<sup>[3]</sup>。《欧洲景观公约》不仅给景观、景观政策、景观质量目标等内容以明确定义，对于公约的签署、批准和生效，加入、退出和领土适用等也有详细说明。其中，《公约》第五条和第六条中列出的景观保护的总措施与具体措施。

“总措施”中要求公约缔约方承诺：（1）认识到法律意义上的景观是人类周围环境的一个必要组成部分，是人类所共享的文化和自然遗产多样性的

表达，是人类主体身份的基础；（2）借助公约第六条中所列举的具体措施，建立和实施旨在实现景观保护、管理和规划的景观政策；（3）设立广大市民，地方和区域当局以及其他利益主体都能够参与的，与景观政策的执行相关的规程；（4）将景观纳入区域和城镇规划政策，纳入文化、环境、农业、社会和经济政策以及其他可能对景观产生直接或间接作用的政策中去。

在景观保护、管理和规划方面的“具体措施”：一要提高意识——提高普通民众、私人组织和政府公共部门等对于景观价值、景观作用和景观变化的认识；二要进行培训和教育，具体包括：（1）对景观评价和景观管理方面的专家进行再培训；（2）为私人组织或公共部门的专业人员或有关协会提供景观政策、景观保护、景观管理和规划方面多学科相融合的培训方案；（3）在中小学和大学设置景观保护、管理和规划的相关课程，加强对景观价值的教育。三要完成鉴别与评估。鉴别就是要识别本国领土疆域上的所有景观，分析景观特征及其转变的难度和可能招致的各方压力，并关注景观变化。在完成鉴别之后，需要对现有景观进行评估，而评估不仅要考量景观本身的价值，还要考虑到有关利益主体和当地居民赋予景观的一些特殊价值。鉴别与评估的具体实施工作，需要经验和理论共同指导，缔约国之间的交流与合作也至关重要。四要设立景观质量目标。景观质量目标的设立既要考虑到周围环境的景观特色，也要征询当地居民的意见，在此基础上才能为鉴别和评估工作设立相关目标。五要执行相关政策措施，即将景观政策付诸实施，各缔约国间可相互交流景观保护、管理和规划中的政策执行工具。

此外，《公约》第七条至第九条还强调了加强欧洲合作与交流的必要性，鼓励地方及区域层面上的跨国合作，如需必要，可以准备并实施联合景观方案。

### 2.2 景观奖

景观奖是欧洲理事会设立的一项授予给地方和区域当局的荣誉奖项。如果地方和区域当局所制定的景观保护、管理和规划的政策措施（《欧洲景观公约》缔约国景观政策的一部分），在具体实施中被证明是持续有效的，则可以向专家委员会（由欧洲理事会部长委员会指定）提出申请。专家委员会经过审理之后，会提出相关建议，在此基础上由部

长委员会确定并公布授予欧洲理事会景观奖的相关标准,并最终按照这一标准授予奖项。对于已在景观保护、管理和规划方面做出突出成就的一些非政府组织,也有权申请并获得该荣誉。

景观奖的发放是为了鼓励那些获得该奖项的地区维持可持续性的景观保护,管理和规划。匈牙利北部的 Gomorszolos 村庄曾在 2003 年获得了“景观奖”,给当地带来了不小的激励,也为欧洲其他国家的景观发展树立了典范。虽然该奖项有关景观价值、景观条件及风险的景观评价方法还未设计完全,但由匈牙利科学院协调的“环境质量评价”项目也已为完善这一评估体系做出了不懈的努力<sup>[3]</sup>。

### 2.3 自然保护法

1996 年,匈牙利制定了与景观保护密切相关的一部自然保护法。该法令 166 (XI.19) 于 1999 年颁布,要求国家公园指挥部制定保护区管理计划,并根据范围和目标将保护区划分为国家公园,风景保护区及自然保护区。虽然它并不是一项景观保护的独立法案,但该法案第七段明确强调法案中的相关管理计划不仅是对保护区,而是对匈牙利的全部景观都具有同等约束效力<sup>[3]</sup>。

### 2.4 国家农业环境计划

匈牙利国家农业环境计划 (NAEP) 于 2002 年推出,是在农业与农村发展部 (MARD) 及环境与水资源管理部 (MEW) 的共同合作下筹备起来的。该计划的制定旨在实现农业结构转变、减轻农业的环境负荷和保护生物多样性。匈牙利国家农业环境计划分为国家目标计划和区域目标计划。国家目标计划适用于全国的农业土地利用范围,支持在各种土地利用方式下,实行环境友好型的生产和管理方法,以此促进匈牙利新的农业管理发展模式的建立。该计划中的区域目标计划的主要内容是将具有重大自然价值的地区确立为环境敏感区 (ESA)。2002 年,匈牙利法律确定并通过了适用于环境敏感地区 (ESA) 的相关规则 (MARD 和 MEW 部长联合法令),将 ESA 分为三类:一是高度重要级 ESA,二是重要级 ESA,三是规划级 ESA。敏感级别越高的地区将获得越多的基金用以保护当地的环境价值。这一计划有利于依据地方特色应用管理方法,保护和改善特定地区的环境和自然资源的价值,制定有针对性的景观政策。

2004 年,匈牙利国家农业环境计划在匈牙利全国农村发展计划 (NRDP) 的目标框架内继续实

施。NRDP 措施中,自愿承诺遵守管理措施要求的农民,有权获得以土地面积为单位衡量的财政补贴,还可以根据其所持有的有利环境绩效获得相应的赔偿支付。这一举措不仅有利于约束农民不合理的生产方式,实现自然价值的保护,同时也有利于改善农民的生活条件。人类经济活动与自然的这种协调,就是最好的景观保护。

### 2.5 全国农村发展计划

匈牙利全国农村发展计划 (NRDP) 的制定旨在支持环境友好型的农业生产,保障次优地区的农业耕作,并为该国森林覆盖率的增加提供支持。该计划明确了人为活动中生态环境保护的重要性,有利于农村可持续发展目标的实现,同时也是匈牙利景观保护方面一项重要的行动计划。自 2004 年秋季计划实施开始,涉及生态环境保护的支持申请主要有几项:一是农业环境措施。在这一措施框架下,只要所进行的农业生产和土地管理符合有关的环保要求,即可申请获得相应的支持,包括为实现环保所承受的收入损失的部分补偿。因为注重环境保护,很大程度上意味着生产成本的增加,收益的减少,在短期利益与长期利益的权衡中,人们往往趋利于前者,如果能给承受收入损失的农民予以适当的经济补偿,则可以很好的提高他们的环保积极性,促进人与自然的和谐,实现景观的发展与保护。二是农业地区的造林。支持农业区造林的目的包括促进农业结构调整,扩大农村就业及创收机会,增加该国长期的森林覆盖率等。森林具有维护公共利益的功能,其在环保、经济、社会、公众福利等方面都具有积极效应,同样是促进人类经济活动与生态环境保护协调一致的有力工具。三是农民可以以环境保护,改善动物福利和维持禽畜饲养场卫生状况的名义申请投资支持。如果牲畜饲养完全符合有关动物饲养标准,农民则可以获得用以改善动物福利和维持卫生状况的收入替代支持,以及由此产生的额外费用的部分补偿。这种补偿支持是促进生态环境保护的必要措施,而在人类经济活动中注重对生态环境的保护就是对景观的良好维护。四是支持次优地区的发展。次优地区是指那些由于经济、社会或自然等因素而给生产效率带来不利影响的地区。这项措施旨在为次优地区的发展提供部分补偿,从而维持这些地区的生产,并停止人口对外迁移数量的增加。次优地区的良好发展,有利于实现区域间经济、社会发展的平衡,此外,人口数量

的稳定也有利于该地区生态环境状况的维持。

## 2.6 农村发展计划

新匈牙利农村发展计划是匈牙利全国农村发展计划 (NRDP) 中为支持 2007—2013 年期间农村发展所制定的另一项行动计划。该计划设立了三大总体目标, 并根据不同的目标设定不同的重点发展领域 (分为国家级重点与地方级重点), 进而有针对性地制定相应措施。

计划的第一大目标旨在增强农业和林业部门的竞争力。因此, 国家及地方的重点发展领域都放在如何增加农林部门生产环节的附加价值及其现代化、多样化发展程度上。政策上则要求改善信息传播渠道, 广泛开展培训与咨询工作; 鼓励投资, 以市场为导向, 培育农业企业; 促进农场生产结构改造等。农林部门现代化和多样化的实现将有利于地方景观多样性的形成。

同景观保护关系最为密切的是计划中所设立的第二大目标, 即通过土地管理改善农村环境。相对应的国家发展重点在于维护 Natura2000 所确立的高自然价值地区, 加强土壤保护工作, 并重视水资源、森林资源等的可持续管理; 加强传统景观的保护是地方级重点发展领域之一。相应地, 此目标下的政策举措重在支持农业环境管理及传统农业景观的保护。由前文分析可知, 土地是景观发展的载体, 同时景观发展与生态环境保护之间又存在着相互依存的关系, 因此, 这项目标的具体实施过程将有助于保护农村景观, 促进维护景观的个体价值。

第三大目标是改善农村地区生活质量, 鼓励经济活动的多元化。值得一提的是政策中鼓励通过自然和文化遗产的保护, 发展旅游业, 创造就业机会。正如《欧洲景观公约》中所指, 景观是人类所共享的自然和文化遗产多样性的表达, 因此, 自然和文化遗产的保护也就意味着景观保护。

同 2002 年的全国农业环境计划 (NAEP) 的相关措施相比, 该计划给予了景观保护更多资金上的支持, 使得景观保护从政策走向实施成为可能。资金支持主要来源于欧洲农业农村发展基金, 根据各个目标的重要性和项目大小, 在基金支持比重上也有不同的倾向 (表 1)。

## 3 匈牙利的景观保护管理

### 3.1 教育管理

《欧洲景观公约》的接受过程正好与匈牙利高

等教育转向所谓的“博洛尼亚一机制”(bologna-system) 同时发生, 这是在教育方面加强景观保护地位的一次契机。在公约中也有着着重强调教育对于景观保护的重要性。匈牙利则更进一步地使景观保护及其相关研究成为高、低级的地理学者的一个独立研究方向。在景观设计学中景观保护也已占有一定位置。此外, 在匈牙利科学与技术教育的 B 等级教育中, 学生有机会在“欧洲研究”这门必修课的框架内容下学到这类欧洲条约<sup>[3]</sup>。

表 1 NHRDP 三大总体目标所占财政比重

总体目标	财政比重 (占欧洲农业农村发展基金比重, %)
目标 I	47
目标 II	32
目标 III	17
技术援助	4

### 3.2 土地整理

土地整理是景观管理的一个重要工具, 通过土地整理实现土地资源整合, 使得土地效用得以最大化, 进而有助于完善区域景观结构。匈牙利土地整理战略是基于“国家农业与农村发展”圆桌会议的假设: 接受欧盟共同农业政策 (CAP) 中农业模型的价值。除了农业竞争外, 也会同等考虑其他目标的重要性, 景观保护就是其中之一。2003 年的 Vásárhelyi 计划 (VTT), 已开始实施的内容包括洪水调节池的建立、洪水冲击平原原始文化/耕作状态的复原。洪水调节池的建立同样意味着一种农业耕作方式, 这同景观相适应, 也是环境友好型的土地利用, 可以看作为景观友好型耕作。毫无疑问, 要成功实现这一功能还需要农业活动来维护文化景观。

### 3.3 推行保护性农业

传统的非整体性思维为主, 集中于自上而下的技术解决方案, 并没有认识到景观是一个不可分割的整体, 在这里, 人与自然有着千丝万缕的联系。因此, 一旦区域内景观结构出现失调和不平衡, 就会产生严重的生态问题和社会问题。保护性农业 (CA) 是一种可持续性的农业, 是一种农作物生产的整体性方法, 包括保护性耕作以及涉及到动植物的生物多样性保护。研究表明, 保护性耕作技术同传统犁耕技术相比减少了水土流失, 有益于景观, 其积极效应主要体现在景观整体及其形成因素

上<sup>[4]</sup>。

### 3.4 基金会支持

欧洲农业担保和指导基金、欧洲区域发展基金以及欧洲社会基金,根据具体的监管规定和多年来区域基础发展计划的相关内容,为景观保护提供了一个合理投资范围内的资金支持。除了对可能产生环境问题的重点地区进行环境影响评价外,该方案还确立了具体的环保投资优先权——景观管理就是优先之一。

### 3.5 非政府组织的活动

非政府组织开展的一些活动中有几个是有关景观保护的,比如推行有机农业,倡导健康食品,扩大定居点建设,促进地方经济发展,加强自然和环境保护等。

## 4 匈牙利景观保护对我国的启示

### 4.1 重视制度,制定实施具有地区特征的政策法规

我国同匈牙利情况相似,即景观特征区域差别较大。对于不同景观构成的地区不能实行以水平政策,必须有所区别,有针对性地制定适宜地方景观特征的政策法规。首先,我国可以效仿欧盟及匈牙利的做法,即多个景观区域间签署景观保护条约,形成相互间的监督与制约,达成发展共识,提高景观意识,特别是景观发展中的生态环境保护意识。其次,环保等相关部门可成立景观保护小组,实地考察调研,分区域制定特定的景观保护规划,并能够普及景观保护知识,指导景观保护的具体实施行为。

### 4.2 重视教育,加强景观研究的多学科联动

匈牙利在景观管理方面呈现出了多种方法并施的特点,除了土地整理这一政策层面上的管理方法之外,景观教育是匈牙利景观管理中最为重要的一环。匈牙利在地理学、景观设计学甚至初中教育中都设立了与景观发展及生态环境保护相关的课程或专业,这将有利于本国在景观问题上开展综合的、整体的、宏观的探索及研究。面对我国日趋紧张的经济与环境矛盾,要使景观研究的相关学科的发展更具生命力,必须重视景观教育问题。要从初中、高中开始增设景观与生态环境保护的相关课程,普及生态环境保护的宏观意识,给学生们灌输景观研究方法及思想。大学教育则应更具专业化,力使景

观研究工作朝着更多元、更综合、更专业的方向发展。

### 4.3 重视农业的可持续发展

农业在景观发展与保护中起着重要作用,它会对景观构成、景观价值等产生或积极或消极的影响,应予以正确利用。根据产业结构理论,随着经济增长,人们收入水平的提高,第一产业的比重会逐渐下降出现产业结构的转移。因此,实现景观发展中的生态环境保护,必须实现农业及旅游业的可持续发展。在匈牙利未加入欧盟前的阶段,农业政策没有合理的解决行业竞争力问题,亦或是没有发挥其在持续力、保留力方面的作用。在匈牙利国家农村发展计划(NRDP)的实施下,目前农业环境保护下的区域已经增加到超过 $1 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ,其旅客数量已是过去50年的25倍<sup>[5]</sup>。由此可见农业环境政策的重要性,积极的环境政策可将农业环境污染的负外部性内在化,农村也将随之转变为由生产及公共服务为主导的多功能地区。因此,以农业生产为依托,使农业与自然、农业与人文景观以及农业与现代旅游业相结合的生态旅游农业,必将成为中匈两国未来景观发展的道路选择之一。

### 参考文献:

- [1] 贾宝全,杨洁泉.景观生态学的起源与发展[J].干旱区研究,1999,16(3):12-17.
- [2] éVA KONKOLY GYURÓ. The Pannonian Great Plain a flourishing garden? Water as a key to the history and future of the central lowlands in the Carpathian basin, in Pedrolí et al. (Eds), Europe's Living Landscapes [M]. Essays Exploring our identity in the countryside, Landscape Europe Wageningen/ KNNV Publishing Zeist, 2007, 295-308.
- [3] PéTER CSORBA-RÉKA KATA BODNÁR. The European Landscape Convention and Tourism [J]. Acta Geographica Debrecenina (AGD) Landscape & Environment, 2007, 1(1): 75-84.
- [4] ádám Kertész1-Balázs Madarász1-Béla Csepinszky1 and Szablocs Benke1. The Role of Conservation Agriculture in Landscape Protection [J]. Hungarian Geographical Bulletin, 2010, 59(2): 167-180.
- [5] MARSELEK, Sándor - Fábrián, Gyula. The Possibilities of Rural Development and the Potential Role of Hunting Tourism in Rural Development [J]. Gazdálkodás, 2008, 52(22): 87-93.