

孙盼盼, 余青. 2020. 美国风景道政策演进: 历程、特征及启迪. 热带地理, 40 (6): 1136-1149.

Sun Panpan and Yu Qing. 2020. Scenic Byway Policy Evolution in United States: Process, Characteristics, and Enlightenment. *Tropical Geography*, 40 (6): 1136-1149.

美国风景道政策演进: 历程、特征及启迪

孙盼盼, 余 青

(北京交通大学风景道与旅游交通研究中心, 北京 100044)

摘 要: 政策是保障和推动风景道建设与发展的重要措施、手段、依据和基本准则。文章围绕美国风景道政策演进这一主线, 从演进背景、政策类型、政策主体、政策主题、政策手段等5个方面, 深入剖析其百年演进历程, 并在此基础上刻画和识别其演进特征。结果表明: 1) 美国风景道政策演进历经“萌芽酝酿”“起步探索”“成长发展”“转型变革”4个时期, 是一个动态演变的历史过程, 标志性政策的出台促进与推动政策变迁迈入新的进程; 2) 美国风景道政策演进受社会文明与思潮、经济与生态环境发展、交通建设和旅游需求、风景道自身发展等内、外各种因素的共同影响; 3) 法案、技术指南和研究报告“三位一体”, 共同促进美国风景道政策演进; 4) 历经百年变迁, 美国已形成由交通部门主导、多部门跨部门联合、注重公众参与的政策制定主体格局; 5) 美国已形成一套相对完整的风景道政策体系, 涉及“建管养运”各方面。最后, 基于美国经验, 结合中国风景道政策现状和问题, 提出未来中国应遵循风景道政策演进规律, 考虑内、外影响因素, 进一步丰富政策类型、设立风景道主管或牵头部门、关注“建管养运”全过程等。

关键词: 风景道; 政策演进; 启示; 美国

中图分类号: K901.4

文献标志码: A

文章编号: 1001-5221(2020)06-1136-14

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.003294

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



风景道(Scenic Byway)是百余年来欧美国家注重生态环境及自然文化遗产保护与管理的延续和发展, 反映了其工程技术与生态环境、历史文化、景观游憩的有机结合(余青等, 2006), 是路旁或视域之内, 拥有审美风景、自然、游憩、文化、历史和考古等价值的景观道路, 实现了道路从单一的交通功能向交通、生态、游憩和保护等复合功能的转变(余青等, 2011)。近年来, 风景道作为中国实施“全域旅游”发展、“交通强国”战略和“美丽中国”建设的重要抓手, 协同区域发展、优化空间布局(余青等, 2017a), 契合中国资源节约型、环境友好型社会发展趋势, 逐渐成为一种新型旅游功能区、线型旅游目的地(余青, 2017b), 顺应了“旅游+”“交通+”“生态+”等融合时代发展需求。

政策属于制度范畴, 对风景道建设起引领与导

向作用, 是风景道走向规范化、可持续化发展的前提条件和制度保障。近年来, 中国国家层面开始高度重视风景道发展, 陆续出台了相关政策, 风景道建设迎来重大机遇期, 得到各地积极响应和市场热捧, 但作为交通与旅游融合发展的新业态、新模式, 在各地实践与发展中逐渐出现规划与建设质量参差不齐、管理与运营较难、资金支撑不足、遴选与评价标准不一等诸多问题, 为规范和引导中国风景道有序、健康地可持续发展, 亟待从国家顶层制度战略设计层面, 构建与完善风景道政策体系。为此, 应结合中国风景道建设尚处于初级阶段这一实际情况, 积极吸收和引进国际经验, 扬其所长避其所短, 以推动中国风景道发展。

美国作为风景道的发源地、主要实践地和研发基地, 经过百余年的发展, 已形成了一套相对完整、

收稿日期: 2019-12-26; **修回日期:** 2020-07-13

基金项目: 国家自然科学基金项目(40971288); 原国家旅游局综合协调司课题“旅游风景道研究”(KBI17014531)

作者简介: 孙盼盼(1988—), 女, 河南周口人, 博士研究生, 研究方向为风景道与旅游交通政策, (E-mail) 763878454@qq.com;

通信作者: 余青(1965—), 女, 贵州铜仁人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为风景道与旅游交通政策, (E-mail) 15113184@bjtu.edu.cn。

科学且具有实践指导价值的风景道政策体系，从顶层设计和立法战略高度，为其发展提供了制度支撑与保障。因此，本文围绕美国风景道政策演进这一主线，深入剖析其百年变迁演进历程，探寻和识别其风景道政策嬗变的内在逻辑规律与特征，思考与总结其有益经验与启示，以期为中国风景道政策构建与完善提供借鉴。

1 文献回顾

风景道政策指由国家或地方立法机关、司法机关、行政机关等以权威形式所制定和实施的有关法律法规、规章制度、技术规范、行动计划与策略等，不仅是促进风景道建设与发展的措施和手段，也是一个国家或地区主导与管理风景道发展的重要依据和基本准则。不同的国家或地区由于政治经济体制、社会发展水平以及风景道建设所处阶段不同，政府对风景道发展的实际干预程度也不一样，具体体现在政策类型的差异上。美国风景道政策主要包括三大类别：一是由国会出台的法案；二是由联邦公路管理局、风景道资源管理中心等政府机构及风景道相关组织制定的计划、标准、手册、工具、指南、策略等技术指南；三是由以联邦公路管理局为主的政府机构发布的研究报告。

国外相关研究主要集中在3个方面：1) 风景道现有政策状况。如Grant等(1976)在对美国华盛顿风景和休闲公路进行研究时，回顾了其他州现有风景公路相关法案政策，重新定义了该州风景和休闲公路系统的概念，制定了衡量州内高速公路路侧风景和游憩价值的标准，并将该标准应用到风景和休闲公路系统备选计划中；Nishikawa(2014)研究了日本历史风景道路命名的相关政策，认为应注重对道路历史资源和文化资源的认定和保护。2) 风景道政策制定与使用。如Bob(1990)认为应从政策角度出发，建立美国全国性的风景道系统，并给予联邦资助或特殊类别的资助，以更大程度发挥风景道推动经济发展的作用；Anne等(1995)提出应在参与性民主背景下建立绿道政策，以更好地发挥社区组织和政府部门的积极作用。为更好地整合风景公路的旅游资源，应加强社区参与，关注在政策实施过程中对政府管理人员与非政府参与人员（如社区志愿者）的差异性（Gabriela et al., 2010）；在风景道市场营销中，除目标市场定向促销与去市场化营销相结合外，未来还应考虑心理和人口统计学因素，以进一步为相关营销案例的研究，提供政

策支持（Betty et al., 2019）。3) 对完善风景道政策提出建议。如Scott等(2019)认为城际自驾车旅游的兴起，使风景公路在发展中更加关注串联廊道内景观，进而对旅游业产生社会和经济影响，政策决策者应予以重视；Paul(2004)、Hans(2014)和Ila(2017)等对绿道规划、旅游道路管理、文化遗产廊道收益评估等研究时，提出了相应的政策建议，认为政策制定中应关注人们使用绿道的体验性和娱乐性，应加强政策实施后对旅游道路管理效果的后续调研，应促使地方政府尽快采取行动，进一步健全和完善文化遗产廊道评估相关政策。

国内学者对风景道政策的研究起步晚于国外，尚处于零星状态，具有以下3个特点：第一，主要是在研究国际先进经验基础上，对中国制定风景道政策进行探索。学者们呼吁结合中国实际，借鉴国外经验，尽快在国家层面出台与完善风景道评估、规划设计、路侧提升、投融资等方面政策，打好政策组合拳，以推动中国风景道规范化、可持续发展（刘志敏，2007；莫雯静，2011；邱海莲，2012；王宾钰，2014；廉俊娇，2015；张清，2017）。第二，针对中国风景道发展，对中国风景道现有政策状况进行阐述，提出相关建议。有关学者提出中国风景道发展虽在逐步加快，国家层面也出台了一系列相关政策，近年来，“旅游风景道”“旅游公路”等名词也频繁出现于国家政策文件中（余青等，2019），但由于风景道涉及多个部门和行业，出现“政出多门”现象，政策协同性有待提升，政策内容宏观引导有余、微观支撑不足，政策规范不完善，难以落实（周武忠等，2016；王萌萌等，2019；孟强等，2020）。程逸楠等(2018)提出应主动支持与组织开展风景道建设技术导则、评估标准、推进方案、支撑措施、运营宣传和资金保障等方面政策理论研究；在实践与操作层面，出台风景道建设、评估、投融资、运营等专门性政策（余青等，2017a）；积极推进风景道体系相关内容列入《公路法》和《旅游法》，或通过国务院文件形式，规定风景道的相关制度内容（朱高儒等，2015）；针对原国省道提升改造旅游风景道项目，进行政策及资金支持（燕海峰，2019）；加强区域风景道体系建设政策保障（侯怡爽，2019）。第三，少量学者对风景道建设与规划中政策的实施过程、效率评价、效果评估及优化等进行了初步探索（王宏宇，2012；苏小勤，2013；梁晓明，2013；杨成伟等，2015）。王甫园等(2019)研究认为，现阶段政策

的取向以建设都市绿道、优化连片建成区生态系统和人居环境为主。

综上所述,国内外学者对风景道政策的研究还较为欠缺和薄弱,主要是对风景道政策现有状况、制定与使用、政策完善等进行分析与探索,多是在对风景道规划、评估、管理、营销、投融资等的研究中,提及应该给予风景道发展哪些政策支持,呼吁制定相关政策,提出一些完善建议,对政策的实施效果、优化路径等进行初探,但深入性较为欠缺,提出的政策建议多处于宏观指导层面,具体化不足,在实际操作中还难以落地。专门针对风景道政策的研究,更是十分不足,有待进一步填补。基于此,本文从变迁角度,深入剖析和系统研究美国

风景道政策的演进历程与特征;并结合中国国情,切实提出中国应予以借鉴之处。

2 美国风景道政策演进历程

风景道政策演进与美国社会经济环境发展、户外运动兴起、汽车文明显现、注重自驾游体验等密切相关,它们共同推动了美国风景道政策的百年变迁。根据标志性政策的出台,可将美国风景道政策百年演进历程划分为萌芽酝酿、起步探索、成长发展、转型变革4个时期(图1),本文基于政策演进背景、政策主要类型、政策制定主体、政策关注主题、主要政策手段等5个方面,对各时期展开深入剖析。

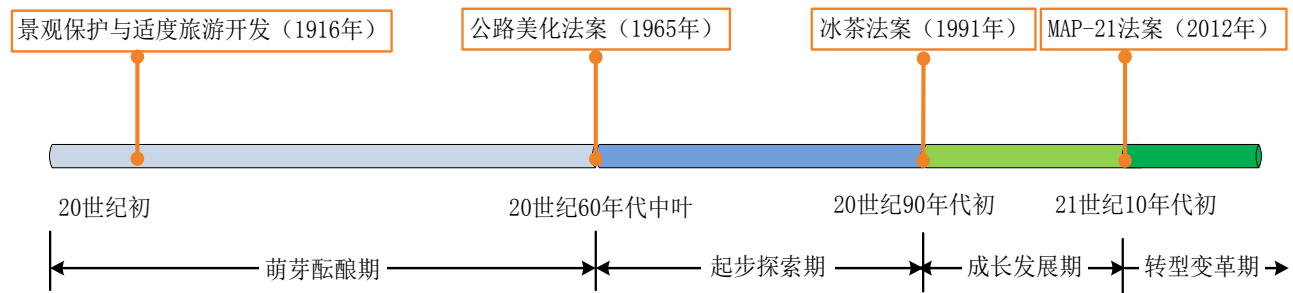


图1 美国风景道政策百年变迁发展历程

Fig.1 Centennial change course of American scenic byway policies

2.1 萌芽酝酿期(20世纪初—60年代中叶)

20世纪初,随着公园道(Parkway)、风景公路(Scenic Highway)、风景道路(Scenic Road)、林荫大道(Boulevards)等风景道早期表现形态的建设与发展(Federal Highway Administration, 2017a),美国发起了国家公园运动和优质道路运动(Marriott, 2010);30年代州际公路系统建设起始(庞俊达, 1989;李晔等, 2005),汽车发展和汽车服务兴起(如汽车旅馆、服务站等),美国民众户外游憩兴趣增加(Jolley et al., 1985);50—60年代道路建设与发展中,人们开始有意识、有组织地强化和突出道路的景观特征和旅游功能,以增强道路吸引力,满足自驾车游客的需求。在这些因素和背景的共同推动下,相继催生了风景道相关政策的出台,使美国风景道政策演进进入“萌芽酝酿期”。

政策类型上,主要是早期的一些法案和研究报告开始涉及风景道。政策主体主要是美国国会、与风景道发展相关的国家公园管理局和户外休闲资源评价委员会等。政策关注主题主要集中在风景道的

道路环境保护、游憩资源开发、道路改造提升和资金资助等方面,此时尚没有专门性的风景道政策出台。

政策手段上,20世纪初,主要是对风景道早期形态建设和概念的提出。1916年,国家公园管理局制定了《景观保护与适度旅游开发》(Landscape Protection and Appropriate Tourism Development)政策,促进了风景道早期形态国家公园道的建设(朱璇, 2006);1933年,罗斯福(Roosevelt)为推行“新政”,在视察阿巴拉契亚地区后,推出一系列政策,以促进阿巴拉契亚地区经济发展,其中包括对蓝岭风景道的规划建设,第一次提出“风景道”概念(余青等, 2018)。

20世纪50—60年代中叶,主要是运用政策,探讨了风景道路发展中建设、开发、资金支持等问题。1955年出台《空气污染控制法》(Air Pollution Control Act)强调道路建设中要注重环境保护(U. S. Congress, 1955);1956年,国会制定《联邦公路援助法案》(Federal Highway Assistance Act of

1956), 设立“公路信托基金”(the Highway Trust Fund), 成为此后风景道发展所需资金的主要来源(U. S. Congress, 1956); 同年, 国家公园管理局发起“66使命”(Mission 66)新计划, 重启“蓝岭风景道”建设(National Park Service, 1998); 60年代, 户外休闲资源评价委员会开展了“大众休闲与环境要素(Report on the Elements of Mass Leisure and Environment)”研究(Outdoor Recreation Resources Review Commission, 1960)。

整体来看, 这一时期尚无专门性风景道政策, 但国家公园运动、优质道路运动、州际公路系统建设、汽车发展和服务兴起、户外游憩需求增加等多种因素, 使美国在道路建设中开始注重与环境协调发展。美国国会、国家公园管理局等颁布的交通、经济、环境等方面法案和研究报告, 对公园道、风景公路、风景道路、林荫大道等建设与发展中环境保护、道路提升、资金资助、游憩开发等, 给予了政策支持, 为相关风景道政策的正式出台奠定基础。

2.2 起步探索期(20世纪60年代中叶—90年代初)

20世纪60年代中后期, 美国公路发展进入以州际公路为核心的全国高速公路网建设新时代, 道路建设中更加强调“交通与环境协调发展”(金凤君, 1998)。环境保护运动掀起高潮, 户外旅游全面兴起, 美国社会迎来第二次汽车文明时代, 国家层面提出“伟大社会”和“美丽美国”建设(U. S. Congress, 1965); 进入70年代中叶, 经济快速发展、民众收入增多; 至80—90年代初, 人们闲暇时间自驾游憩需求进一步增多, 更注重愉悦驾驶。

这一时期, 风景道成为人们出游的重要选择, 在美国各州快速发展, 但还没有单独的国家级风景道, 对风景道定义、标准等也亟待明确界定。为此, 国家层面开始注重如何把零散在各州的风景区道路连接起来, 建立一个统一的国家风景道路体系, 探讨风景道计划的可行性, 并陆续出台了相关法案、研究报告、技术指南等, 风景道政策进入“起步探索期”。

政策类型上, 以研究报告为主, 辅以法案和技术指南。与萌芽酝酿期相比, 政策主体上, 参与机构增多, 除了美国国会、商务部、联邦公路管理局、农业部林务局、联邦土地管理局等政府部门外, 美国休闲娱乐咨询委员会、户外总统委员会、

旧金山、加利福尼亚、华盛顿地区等相关组织和研究机构也参与其中(表1)。政策主题上, 主要对风景道路的定义、标准、建设意义、发展现状、特征、经济影响、存在问题、建立国家风景道计划的可行性等进行了探讨与总结。

政策手段上, 60年代中后期主要是提出了风景道, 并对其定义、标准及建设意义进行探讨。其中, 较具有标志性意义的是1965年出台的《公路美化法案》, 首次以风景公路的形式将风景道写进法案, 是对各州积极发展风景道, 在国家层面给予政策的肯定和鼓励。该法案改善了路域环境质量, 推动风景道建设, 对后期将风景道纳入法案层面起引导和推动作用, 开启了风景道“起步探索期”。

70—80年代, 主要是对建立国家风景公路体系的可行性和设立国家风景道计划进行探索。其中, 1973年出台的《国家风景公路系统可行性评估报告》首次全面摸清风景道发展现状与存在问题, 界定风景公路概念, 初步提出风景公路的认定标准, 并对未来发展国家风景公路体系的可行性提出具体方案和建议; 1988年《风景道88报告》通过调查与访问, 对风景道路的相关定义和概念、风景道路计划的历史、州和地方现有风景道路项目、联邦风景道路计划、风景道路特征以及行动方案等进行了研究, 推动风景道计划相关研究上升到实证分析阶段。

80年代末, 美国农业部林务局、联邦土地管理局等联邦机构, 不约而同地出台了“国家森林风景道计划”“国家偏僻地区小道计划”, 对国家层面建立“国家风景道计划”起到推动作用。1989年《风景道研究法案》, 对风景或者历史道路的指定、营销、保护和提升等予以相关规定, 为90年代“国家风景道计划”的出台奠定基础。

90年代初, 主要是通过1990年《国家风景道路研究分析》和1991年《国家风景道路研究报告》全面调查全美范围内各州现有风景道计划情况、各州对国家层面建立风景道计划接受度及其利益的认识, 深入论证是否应在国家层面建立“国家风景道计划”, 并对全国不同等级、不同分类的风景道系统进行全面梳理, 归纳总结风景道典型案例经验, 提出国家风景道计划的基本框架等, 极大地促进了后续“国家风景道计划”的正式颁布。

总的来说, 经过近60年酝酿, 在美国交通发展从“单运输方式”到对“交通和环境协调发展”的更加注重、户外运动兴起、愉悦驾驶需求增加、人

表 1 美国国家层面“起步探索期”风景道政策一览

Table 1 U. S. national scenic byway policies in initial exploration period

年份	政策名称	政策类型	政策主体	参考文献
1965	《公路美化法案》(Highway Beautification Act)	法案	国会	U. S. Congress(1965)
1966	《风景道路和公园道发展建议报告》(A Proposed Program for Scenic Roads & Parkways)	研究报告	休闲娱乐咨询委员会、商务部	Recreation Advisory Council等(1966)
1967	《风景及休闲娱乐公路法案》(Scenic and Recreational Highway Act)	法案	国会	U. S. Congress(1967)
1973	《国家风景公路系统可行性评估报告》(An Assessment of the Feasibility of Developing a National Scenic Highway System)	研究报告	联邦公路管理局、旧金山、加利福尼亚分析研究院、华盛顿地区事实研究合作机构	Federal Highway Administration等(1973)
1986	《给美国总统的报告和建议》(Report and Recommendations to the President of the United States).	研究报告	户外总统委员会	President's Commission on Americans Outdoors(1986)
1988	《风景道 88 报告》(Scenic Byway 88)	研究报告	联邦公路管理局	Federal Highway Administration(1988)
1988	国家森林风景道计划(National Forest Scenic Byways Program)	技术指南	农业部林务局	USDA Forest Service(1988)
1989	国家偏僻地区小道计划(National Back Country Byways Program)	技术指南	联邦土地管理局	Federal Bureau of Land Management(1989)
1989	风景道研究法案(Scenic Byways Study Act)	法案	国会	U. S. Congress(1989)
1990	《国家风景道路研究分析》(An Analysis and Summary of the 1990 National Scenic Byways Study Inventory)	研究报告	联邦公路管理局	Federal Highway Administration(1990)
1991	《国家风景道路研究报告》(National Scenic Byways Study, Report to Congress)	研究报告	联邦公路管理局	Federal Highway Administration(1991)

注：政策文本原始资料主要来源于美国风景道相关官方网站 <https://www.byways.org/>、https://www.fhwa.dot.gov/hep/scenic_byways/、<https://www.fhwa.dot.gov/byways/>等。

们对美好生活的注重等多重因素共同作用下，针对风景道的专门性政策逐步出台。以美国联邦公路管理局为主的风景道相关机构，借助研究报告，辅以法案和技术指南，对全国范围内风景道路进行调查、研究与探索，希望以此应对多样化户外旅游的发展，满足自驾车游客愉悦驾驶需求，解决游憩中道路交通拥挤、景观环境破坏等问题，并对发展风景公路体系和出台国家风景道计划的可行性与必要性进行分析，进一步推动了风景道路在美国各州的蓬勃发展，为国家层面将风景道正式纳入综合交通运输立法系统，提供决策参考和依据。

2.3 成长发展期(20世纪90年代初——21世纪10年代初)

20世纪90年代初，美国经济高速发展，自驾游全面兴起，户外旅游价值在国家层面得到全面重视，人们更加注重对休闲游憩生活的美好追求。同时，信息技术革命的开启，推动美国交通发展进入“综合交通运输”时代，国家公路系统建设被正式纳入立法提议，道路发展向复合功能转变。

风景道作为一种特殊新型道路，保护沿途景观、自然资源和遗产文化，致力于取得道路建设、经济发展和资源保护的平衡，经过百余年建设，已

遍布美国50个州及特区，迫切需要国家层面对其认定、提名、路侧提升、廊道管理、营销、资金保障等予以明确规定，以规范和实现可持续发展。在经济、社会、交通、旅游及风景道自身的发展等因素共同交织下，国家层面陆续出台了相对更完善的法案、研究报告和技术指南，美国风景道政策进入“成长发展期”。

这一时期，政策类型主要以技术指南和法案为主，辅以研究报告。政策主体上，主要是美国国会、联邦公路管理局、风景道资源管理中心等；美国审计局、农业部林务局、国家风景道咨询委员会、国家风景道计划营销委员会、技术研发中心、相关企业等也单独或联合其他机构参与其中（表2）。政策主题上，对风景道设计、评估、认定、盘点、营销、社区参与、路侧提升、廊道管理、资金申请等方面，予以关注、明确和完善。

政策手段上，该时期通过法案、研究报告和技术指南共同对风景道建设与发展相关方面做出明确规定，逐步形成了风景道政策体系。法案层面上，历经1991年《冰茶法案》、1998年《续茶法案》和2005年《SAFETEA-LU法案》三大法案的继承与发展，国家风景道计划正式出台，风景道被纳入美国综合交通运输系统，提议在联邦公路管理局下成

表2 美国国家层面“成长发展期”风景道政策一览

Table 2 U. S. national scenic byway policies in growth and development period

年份	政策名称	政策类型	政策主体	参考文献
1991	《冰茶法案》(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)	法案	国会	U. S. Congress(1991)
1993	《国家风景道咨询委员会报告》(National Scenic Byway Advisory Committee Report)	研究报告	国家风景道咨询委员会	National Scenic Byways Advisory Committee(1993)
1995	《国家风景道计划》(National Scenic Byway Program)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (1995)
1995	《风景道—州使用的几何设计标准》(Scenic Byway-States' Use of Geometric Design Standards)	技术指南	审计局	U. S. General Accounting Office (1995)
1997	《风景道规划与管理的社区指南》(Community Guide to Planning & Managing a Scenic Byway)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (1997)
1998	《续茶法案》(Transportation Equity Act for the 21st Century)	法案	国会	U. S. Congress(1998)
1999	《风景道起点:理解、调查和评估小道的价值要素》(Understanding, Inventorying and Evaluating a Byway's Intrinsic Qualities)	技术指南	联邦公路管理局、国家公园管理局	Federal Highway Administration 等 (1999)
1999	《国家风景道营销工具包》(National Scenic Byway Marketing Tool Kit)	技术指南	国家风景道计划营销委员会	National Scenic Byway Program and Marketing Committee(1999)
2001	《国家风景道营销计划》(National Scenic Byway Marketing Planning)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (2001)
2002	《风景道路侧提升设计指导》(Scenic Byways: A Design Guide for Roadside Improvement)	技术指南	农业部林务局、圣迪马斯技术研发中心	USDA Forest Service 等(2002)
2004	《保护我们珍贵的场所:管理风景道视觉质量》(Conserving Our Treasured Places: Managing Visual Quality on Scenic Byways)	技术指南	风景道资源中心	America's Byways Resource Center (2004)
2005	《SAFETEA-LU法案》(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Uses Act)	法案	国会	U. S. Congress(2005)
2006	《分析现有风景道》(Analyze the Existing America's Byways)	研究报告	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (2006a)
2006	《计划的方向》(Directions for the Program)	研究报告	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (2006b)
2007	维护美国小道品质策略(Identify and Recommend Strategies for Maintaining and Ensuring the Quality of America's Byways)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (2007)
2008	《国家风景道计划提名指南》(National Scenic Byways Program Nominations Guide)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (2008)
2011	《风景道路展示手册》(Wayshowing for Scenic Byway)	技术指南	联邦公路管理局、风景道资源中心	Federal Highway Administration 等 (2011)
2012	《风景道营销指导手册》(Marketing Your Byway)	技术指南	风景道资源中心、唐·法利奥广告设计中心	America's Byways Resource Center (2012)
1992-2012	《国家风景道计划资助信息指南》(1992—2012年)(National Scenic Byways Program FY (1992-2012) Grant information)	技术指南	联邦公路管理局	Federal Highway Administration (1992-2012)

注：政策文本原始资料主要来源于美国风景道相关官方网站 <https://www.byways.org/>、https://www.fhwa.dot.gov/hep/scenic_byways/、<https://www.fhwa.dot.gov/byways/>等。

立专门风景道管理机构，确定国家级风景道遴选评估标准，设立了国家风景道无条件资助基金，明确优先予以资助项目和符合资助项目类型，对资金的使用与分配加以规定与限制，从国家立法高度，保障美国国家风景道规范、健康和可持续发展。

研究报告层面，一是通过1993年《国家风景道咨询委员会报告》，正式成立由联邦公路管理局、国家公园管理局、农业部林务局、联邦

土地管理局、旅游部门、印第安事务局等政府机构和风景道非政府组织、专家及社会代表等17名成员构成的国家风景道咨询委员会（National Scenic Byways Advisory Committee），委员会设在联邦公路管理局下，协助统筹风景道提名认定、资金分配、政策颁发、宣传营销等。二是通过2006年《分析现有风景道》和《计划的方向》，对《冰茶法案》中国家风景道计划

(暂行)实行15年后,风景道建设现状、存在问题等进行全面回顾、分析与总结,并提出具体解决方案,为今后风景道在美国发展指明方向。

技术指南层面,主要是通过一系列计划、指南、标准、工具包、策略、手册等,在法案和研究报告有关规定及研究基础上,对风景道认定与提名、资金申请与管理、市场营销、社区参与、廊道管理、路侧设计与提升等进行补充、细化和完善(表2)。其中,较有代表性的是1995年《国家风景道计划》(正式),该计划首次对风景道进行官方界定,并对遴选为国家级风景道的必备条件、提名和认定程序、认定标准、内在品质、撤销认定程序、廊道管理计划具体内容、资金申请与分配,以及户外广告管理等予以明确规定,推动了全国范围内国家级风景道的评定,从战略和体制上促进美国国家风景道体系的构建与发展。

整体来看,经济社会的进一步发展、自驾游的全面兴起、综合交通运输时代的到来、风景道自身发展的迫切需求等,经过萌芽酝酿和起步探索,迎来了美国风景道政策体系形成的重要历史时期。通过法案的权威性和指南的实操性,辅以研究报告,在美国国会提议下,联邦公路管理局联合风景道相关政府部门、组织及公众等,成立风景道专门管理机构——国家风景道咨询委员会,设立风景道资助专项资金——国家风景道无条件资助基金,对风景道认定与提名、资金使用与管理、市场营销与品牌创建、社区参与及廊道管理、路侧设计与提升等予以明确且详细的规定,从“规划、建设、管理、运营与维护”等各方面,给予坚实的政策保障,推动美国风景道发展走上法制化、规范化之路。

2.4 转型变革期(21世纪10年代初至今)

21世纪10年代初,美国受次级房贷危机(Subprime Crisis)影响,经济发展减缓、财政相对紧缺、失业人口增多,综合交通运输建设进入平稳发展时期,国家公路系统全面建立(Erica et al, 2017),在交通发展中更注重运输安全问题。风景道自身的建设,在联邦公路管理局、联邦土地管理局、国家公园管理局、农业部林务局、鱼类和野生动物管理局等多方推动下(Federal Highway Administration, 2016),数量和里程上已逐渐能满足美国自驾车游客户外休闲游憩的需求,至2012年被认定为国家级风景道达152条,全美范围内国家、州和地方各级风景道总长度约39 506 km、数量上超过850

条。随着经济、社会、交通等发展变化,风景道自身格局、规模的逐步形成和“成长发展期”风景道政策体系的建立,新出台的专门性风景道政策逐步减少,美国风景道政策进入“转型变革期”。

政策类型上,主要是相关法案和研究报告中涉及风景道,且以法案为主,辅以少量研究报告,主要包括2012年《MAP-21法案》(Moving Ahead for Progress in the 21st Century)(U. S. Congress, 2012)、2014年《成长法案》(Grow America Act)(U. S. Congress, 2014)、2015年《修复美国地面运输法案》(Fixing America's Surface Transportation (FAST) Act)(U. S. Congress, 2015)和2017年《资助联邦援助公路》(Funding Federal-aid Highways)(Federal Highway Administration, 2017b)。政策主体上,由美国国会主导,联邦公路管理局具体牵头。政策主题上,主要对道路沿线观景平台、游径、步道以及国家风景区内公路等项目的资助与提升予以补充规定,且明确说明《SAFETEA-LU法案》中给予的“国家风景道无条件资助基金”,有剩余的依然可以运用到风景道市场营销与品牌创建、社区参与及廊道管理、路侧设计与提升等方面。

政策手段上,《MAP-21法案》作为“过渡性”法案,重组公路投资计划,将与风景道有关的项目计划重组到运输替代计划中,暂时取消“国家风景道计划”,暂停“国家风景道无条件资助基金”,但这在一定程度上,促进了风景道资金资助发生变革,逐步走向“市场为主、投资多元、渠道多样”,国家风景道咨询委员会仍被保留。2014年《成长法案》为美国交通未来6年内的发展指明方向,法案中没有对“国家风景道计划”再授权,也没有重启“国家风景道无条件资助基金”,但明确规定以前获得的剩余资金(Remaining Carryover Funds)可继续用于国家风景道计划,且可在公共服务、旅游发展等相关项目中得到资金资助。2015年《修复美国地面运输法案》对美国未来5年内地面运输基础设施投资事宜加以规划,对风景道相关的国家风景区内公路、休闲游径等的建设与提升予以资助。2017年《资助联邦援助公路》研究报告中,提到对风景道沿线康乐游径和休闲游径加以资助援建。

值得一提的是,“成长发展期”出台的技术指南,在该时期仍旧有效,依然被各州运用到各自风景道实践发展中,联邦公路管理局、各州交通、旅游、文化等相关机构及组织,开始更加注重风景道

路侧提升、品牌宣传、廊道管理、公众参与等。如，联邦公路管理局将“America's Byways^①”进行商标注册，通过官方网站^②营销推广被认定的国家级风景道（Federal Highway Administration, 2018），联合风景道资源中心，合作开发byways101网站^②，提供风景道评价工具、资源简介、培训、会议信息、管理指南、游憩活动、各州计划等信息资源，为各州风景道建设的可持续性、宣传营销等提供关键信息和技能培训，为游客深入了解美国风景道提供平台。

总体来看，因经济下滑、社会失业人口增多、交通安全问题突显、风景道自身发展及政策体系的形成等多种因素，这一时期，“国家风景道计划”被暂时取消，“国家风景道无条件资助基金”被暂停，但风景道专门管理机构被保留，并在联邦公路管理局领导下，尽可能争取获得风景道道路提升、基础设施建设等资金资助，鼓励多元投资，变革投融资渠道与方式，用于道路宣传营销与品牌创建，加强廊道管理、注重公众参与等，促使美国风景道发展从“量”的打造向“质”的提升转变。

3 美国风景道政策演进特征

纵观百年演进历程，美国风景道政策变迁与社会经济生态环境发展、州际公路和国家公路系统建设、两次汽车文明兴起、综合交通运输发展、户外游憩兴起、自驾游需求增加等外部因素，以及风景道自身发展等内部因素密切相关。内、外因素的相互作用、相互影响，共同推动美国风景道政策的演进，深入总结与剖析，主要有以下特征：

第一，风景道政策变迁是一个动态演变的历史过程，具有内在逻辑规律。自20世纪初至今，美国风景道政策演进历经4个时期：萌芽酝酿期—起步探索期—成长发展期—转型变革期，符合生命周期的内在逻辑规律。经过最初的“酝酿—探索”，进入“成长成熟”，此后转入“变革发展”，已形成一个较为完整的生命周期；迎合时代发展需要，又推动时代向前发展，经过长期的不断演变，促进了美国风景道政策体系的形成与完善。

第二，演进背景上，风景道政策演进受社会、经济、环境、交通、旅游、风景道自身发展等内、外各种因素的共同影响。国家公园运动、汽车文明、伟大社会、美丽美国等社会文明与思潮，经济

增长、下滑、衰退、复苏等经济发展，环境美化与资源保护等生态环境发展，交通建设和旅游需求多样化，共同形成推动美国风景道政策演进的外部因素；风景道早期建设、各州兴起风景道、国家层面重视风景道等风景道自身发展是主要内部因素；在内、外因素的共同作用、相互影响下，产生了促进风景道政策制定、实施与终结的推力、拉力和阻力，三力合一，成为政策不断演进的内在驱动力，促使风景道政策变迁（图2）。

第三，政策类型上，法案、技术指南和研究报告“三位一体”，法案权威性、指南实操性和报告科学性并重。回顾百年变迁史，法案以其权威性和继承性，从立法高度推动国家公园道、风景公路、风景道路等风景道早期形态在各州兴起与建设，将国家风景道计划纳入法律体系，给予风景道专项资金支持，倡导设置风景道专门管理机构，推动风景道法制化发展；技术指南，配套法案和研究报告，对风景道“建管养运”各方面予以详细规定和完善，注重可操作性和落地性；研究报告主要是通过调查和研究，摸清风景道发展现状、探讨存在问题，提出解决方案等，为法案和技术指南提供科学的理论支撑。法案、技术指南、研究报告作用和效力各有不同，相互配合、相互交织，共同促进美国风景道政策演进。

第四，政策主体上，交通部门主导，多部门跨部门联合，注重公众参与。历经百年发展，美国逐步形成了在国会授权下，以联邦公路管理局为主导，风景道相关政府部门（商务部、农业部林业局、国家公园管理局、联邦土地管理局、审计局、旅游和文化相关机构等）、风景道相关政府组织（国家风景道咨询委员会、国家风景道计划营销委员会、风景道资源管理中心、户外总统委员会、休闲娱乐咨询委员会等）、风景道地区研究机构和风景道专家、沿线社区居民等共同参与的政策主体格局。联邦公路管理局主导风景道专门管理机构（国家风景道咨询委员会），统筹风景道政策的研讨、制定与实施等，避免了无序化、多头领导等；充分吸收风景道相关政府部门、组织的意见，整合各部门力量，联合多部门跨部门，推动风景道政策的完善；注重吸纳科研单位、相关企业、专家、规划师、沿线社区居民等的建议，鼓励公众参与，使制

① <https://www.fhwa.dot.gov/byways>

② <http://www.byways101.org/>

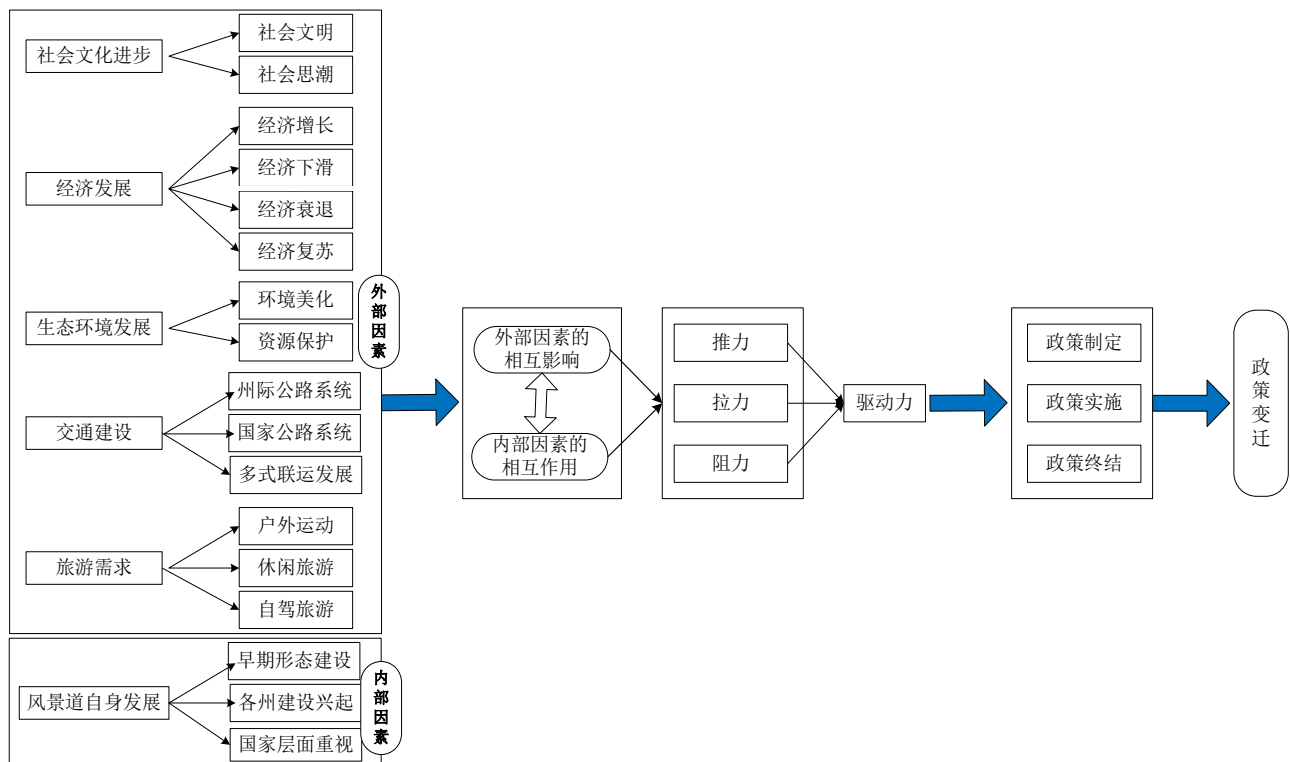


图2 基于内-外因素影响的美国风景道政策演进变迁

Fig.2 The change of American scenic byway policies based on internal and external factors

定的政策更易实施。

第五，政策主题上，关注风景道“建管养运”各方面，形成了一套相对完整的风景道政策体系。经过百年演进，美国风景道政策已涉及风景道道路规划、建设、提升、路侧资源保护、标识牌设计、提名与认定、风景道机构设置、资金使用与分配、市场营销与品牌创建、沿线社区参与和廊道管理等各个方面，形成了一套相对完整且具有实操价值的政策体系，从“建管养运”一体化视角，给予美国风景道发展全方位的政策支持和制度保障。

第六，政策手段上，标志性政策在美国风景道政策变迁史中，具有划时代意义，促进与推动政策变迁迈入新的进程。1916年《景观保护与适度旅游开发》推动风景道早期形态建设，促使政策变迁逐步进入“萌芽酝酿期”；1965年《公路美化法案》首次将风景道写入法案，促进各州风景道发展，推动政策演进逐步进入“起步探索期”；1991年《冰茶法案》将国家风景道计划（暂行）纳入立法系统，推动国家风景道体系建设，至此政策变迁逐步进入“成长发展期”；2012年《MAP-21法案》暂时取消国家风景道计划，由此政策演进逐步进入“转型变革期”。

4 启示与借鉴

较之美国，风景道在中国的建设与发展，除要实现道路从单一的交通功能向交通、游憩、景观、生态、保护等多功能转变外，还要发挥融合、辐射、带动作用，实现扶贫富民。中国虽陆续出台了风景道相关政策，国家多个部门也开始关注风景道，但风景道专门性政策尚在酝酿探索，风景道也未被纳入立法系统。风景道主管或牵头部门有待设立，相关政策实操性、落地性、公众参与度、关注主题等也有待进一步提高、丰富、细化与明确。为此，应结合中国国情，适当借鉴美国经验，未来在以下几方面，对中国风景道政策加以完善：

第一，遵循风景道政策嬗变的内在逻辑规律，注重政策的继承与发展。美国风景道政策历经“萌芽酝酿—起步探索—成长发展—转型变革”生命周期，中国风景道政策演进中，也应遵循这一规律。为此，应依托中国社会、经济、环境、交通、旅游等时代背景，结合风景道实际发展现状，尽可能适当缩短“酝酿”“探索”时期，尽早进入“成长”时期，在中国推进“国家治理体系和治理能力现代化”宏观背景下，注重政策的继承性、发展性，紧

跟时代脚步，及时“变革”，推动风景道政策不断完善，保障中国风景道建设与社会、经济、环境等协调发展。

第二，统筹考虑内、外各种影响因素，尤其是财政经济和风景道自身发展需求，顺势而为。虽然中国和美国国家制度有所不同，风景道发展所处时期也存在一定差距，但风景道政策演进都会受到社会、经济、环境、交通、旅游和风景道自身发展等的影响。参照美国经验，内、外各种因素在风景道政策演进中，既能产生推力、拉力，也能催生一定阻力，如，财政紧张、经济下滑、风景道自身发展减缓等。因此，应充分发挥社会、经济、环境等外部推动因素，结合中国供给侧改革、公路建设转型升级、旅游业发展转型升级、自驾游出行新需求等外部拉动因素，以及风景道蓬勃发展大好机遇等内部拉动因素，兼具财政支持对风景道政策演进中可能产生的推力与阻力，通过反复论证和科学研究，顺时代发展，迎时代要求，构建与制定一套科学且具有引领引导作用、宏观调控价值、实操落地性强的中国风景道政策体系，以推动中国风景道规范、可持续、全面发展。

第三，加强调查与研究，尽可能将风景道纳入立法系统，丰富标准、方案、导则、准则等实操指南类政策。美国以研究报告为前提，法案指导与引领，技术指南关注具体操作，“三位一体”，共同推动风景道政策的百年演进。借鉴美国经验，结合中国已有风景道相关政策现状，在实际操作中，应尽快由交通运输部或文化和旅游部牵头，组织相关部门、行业和学界等共同展开在全国范围内风景道建设与发展现状的全面调查，厘清中国风景道发展中存在的问题与面临的挑战，研究出台“国家风景道计划”和设立“风景道专项资金”等的可行性、接受度等。在调查研究基础上，通过座谈会或论证会，组织风景道相关政府部门、非政府机构、专家学者、企业代表、规划设计人员、沿线城镇居民等，共同探讨是否应从立法高度将风景道纳入综合交通运输体系？是应纳入《公路法》，还是《旅游法》等？另外，基于调研成果，尽快出台更细化关注风景道“建管养运”全过程的“标准”“方案”“导则”“准则”“管理办法”“协议”等，并设立政策推行示范区，以进一步提升中国风景道政策的实操性和落地性，丰富政策类型。

第四，继续发挥多部门跨部门联合，尽快设立风景道主管或牵头部门，鼓励公众参与。借鉴美国

经验，结合中国现状，继续发挥交通运输部、文化和旅游部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、住房和城乡建设部、财政部、国家发展改革委、商务部、国家体育总局等部门联合联动。在实操层面，为避免和减少“政出多门、多头领导、职责不明”等现象，建议由交通运输部或文化和旅游部牵头，尽快在相关政策中正式设立国家层面风景道主管部门或牵头机构，如，国家风景道管理办公室（委员会），以总领风景道发展相关事宜，统筹协调风景道政策的出台、修订与完善等。通过实地调研和深入访谈等，召开风景道政策制定与实施相关座谈会、论证会等，积极鼓励风景道相关政府组织、非政府机构、专家学者、规划代表、沿线城镇居民等参与其中，充分吸收公众意见，进一步提高公众参与度。

第五，关注“建管养运”全过程，构建中国风景道政策体系。美国经验表明，相对完整的风景道政策，是体系化、系统化，不仅要关注前期规划、建设等，更要注重后期路侧改造、道路提升、评估认定、管理机制建立、品牌宣传营销、资金支持与拓宽、沿线社区参与及廊道管理等，方能全方位保障、规范、推动风景道可持续发展。因此，应结合中国国情，借鉴美国经验，基于“建管养运”全过程、全要素，在实际操作中，由交通运输部或文化和旅游部牵头，联合联动风景道相关部门或机构，充分吸收听取各方意见，制定与完善涉及风景道规划、设计、建设、改造、提升、评估、管理、品牌创建、市场营销、投融资、维修养护、社区参与、人才培养与储备等各方面的政策，系统化构建中国风景道政策体系，以全方位保障中国风景道规范和可持续发展。

参考文献 (References):

- America's Byways Resource Center. 2004. Conserving Our Treasured Places: Managing Visual Quality on Scenic Byways. Washington D. C.: America's Byways Resource Center.
- America's Byways Resource Center and Don Farleo Advertising & Design Company. 2012. Marketing Your Byway. Washington D. C.: America's Byways Resource Center.
- Anne P H and Margaret A S. 1995. Building Greenway Policies within a Participatory Democracy Framework. *Landscape and Urban Planning*, 33: 433-459.
- Betty W, Brent D M, Pascal S and Madeline H. 2019. Demarketing an Iconic National Park Experience: Receptiveness of Past, Current and Potential Visitors to Selected Strategies. *Journal of Outdoor*

- Recreation and Tourism*, 25(3): 122-131.
- Bob L S. 1990. Scenic Byways Data Needs, Resources, and Issues. *Transportation Research Record*, 28: 53-55.
- 程逸楠, 徐洪磊, 刘杰, 祁文斌, 孙海秀. 2018. 我国旅游风景道发展概况与对策建议. *公路交通科技 (应用技术版)*, 14 (12): 298-302. [Cheng Yanan, Xu Honglei, Liu Jie, Qi Wenbin and Sun Haixiu. 2018. Development and Suggestions of Tourism Scenic Byway in China. *Journal of Highway and Transportation Research and Development (Applied Technology Edition)*, 14(12): 298-302.]
- Erica I and Yu B X. 2017. Contributions and Crossroads: Our National Road System's Impact on the U. S. Economy and Way of Life (1916-2016). Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Bureau of Land Management. 1989. National Back Country Byways Program. Washington D. C.: Federal Bureau of Land Management.
- Federal Highway Administration, San Francisco Analysis Institute, California Analysis Institute and Washington Fact Research Cooperation Institution. 1973. An Assessment of the Feasibility of Developing a National Scenic Highway System. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 1988. Scenic Byway 88. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 1990. An Analysis and Summary of the 1990 National Scenic Byways Study Inventory. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 1991. National Scenic Byways Study, Report to Congress. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 1995. National Scenic Byway Program. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- Federal Highway Administration. 1997. Community Guide to Planning & Managing a Scenic Byway. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration and National Park Service. 1999. Understanding, Inventorying and Evaluating a Byway's Intrinsic Qualities. Washington D. C.: Federal Highway Administration..
- Federal Highway Administration. 2001. National Scenic Byway Marketing Planning. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 2006a. Analyze the Existing America's Byways. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 2006b. Directions for the Program. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 2007. Identify and Recommend Strategies for Maintaining and Ensuring the Quality of America's Byways. Washington D.C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 2008. National Scenic Byways Program Nominations Guide. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration and America's Byways Resource Center. 2011. Wayshowing for Scenic Byway. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 1992-2012. National Scenic Byways Program FY (1992-2012) Grant information. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Federal Highway Administration. 2016. Status of the Nation's Highways, Bridges, and Transit Conditions & Performance 23rd Edition. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- Federal Highway Administration. 2017a. History of Scenic Road Programs. (2017-06-27) [2019-05-13]. <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/scenichistory.cfm>.
- Federal Highway Administration. 2017b. Funding Federal-Aid Highways. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- Federal Highway Administration. 2018. America's Byways. (2018-01-26) [2019-05-13]. <https://www.fhwa.dot.gov/byways/byways>.
- Gabriela E Y, Taylor V S and Miriam S W. 2010. Factors for Collaboration in Florida's Tourism Resources: Shifting Gears from Participatory Planning to Community-based Management. *Landscape and Urban Planning*, 97(430): 213-220.
- Grant R J, John A and Brian A G. 1976. Scenic and Recreational Highway Study for the State of Washington. *Landscape Planning*, 3(3): 151-302.
- Hans A and Jens K S J. 2014. Tourism Development Strategy or Just Brown Signage? Comparing Road Administration Policies and Designation Procedures for Official Tourism Routes in Two Scandinavian Countries. *Land Use Policy*, 36: 342-350.
- 侯怡爽. 2019. 区域风景道体系构建研究. 北京: 北京交通大学. [Hou Yishuang. 2019. Study on the Construction of Regional Scenic Byway System: A case Study of Yakeshi, Inner Mongolia. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- Ila M, Ilaria M, Alessandra O and Flavio B. 2017. Assessing the Benefits of Slow Mobility Connecting a Cultural Heritage. *Journal of Cultural Heritage*, 26: 153-159.
- 金凤君. 1998. 20世纪美国交通运输的演变. *综合运输*, 58 (12): 29-33. [Jin Fengjun. 1998. Evolution of American Transportation in the 20th Century. *China Transportation Review*, 58(12): 29-33.]
- Jolley H E and Bake W A. 1985. *Blue Ridge Parkway: The First 50 Years*. Mars Hill, NC: Appalachian Consortium Press.
- 李晔, 张红军. 2005. 美国交通发展政策评析与借鉴. *国外城市规划*, 27 (3): 46-49. [Li Ye and Zhang Hongjun. 2005. Brief Analysis of U. S. Transport Development Policies. *Urban*

- Planning International*, 27(3): 46-49.]
- 廉俊娇. 2015. 风景道规划设计理论、案例与实践应用. 北京: 北京交通大学. [Lian Junjiao. 2015. Study on Scenic Byway Planning Theory, Case and Practice. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- 梁晓明. 2013. 珠三角绿道政策研究. 湖州职业技术学院学报, 11 (1): 59-61. [Liang Xiaoming. 2013. Research on Greenway Policy in Pearl River Delt. *Journal of Huzhou Vocational and Technological College*, 11(1): 59-61.]
- 刘志敏. 2007. 国外风景道的管理研究. 北京: 北京交通大学. [Liu Zhimin. 2007. Research on Management of Scenic Way Abroad. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- Marriott P D. 2010. The Preservation Office Guide to Historic Roads. (2010-06-01) [2017-05-12]. <http://www.historicroads.org/doucuments/GUIDE.pdf>.
- 孟强, 尚丽丽, 杨丹蕾, 韩薇, 杨洋. 2020. 我国旅游公路的发展现状及问题. 中国公路, 27 (1): 51-54. [Meng Qiang, Shang Lili, Yang Danlei, Han Wei and Yang Yang. 2020. The Current Situation and Problems of Tourism Highway Development in China. *China Highway*, 27(1): 51-54.]
- 莫雯静. 2011. 美国国家风景道评估体系变迁研究. 北京: 北京交通大学. [Mo Weijing. 2011. Research on National Scenic Byway Designation System in American. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- National Park Service. 1998. Mission 66 (1955-1966). Washington D. C.: U. S. Department of the Interior.
- National Scenic Byways Advisory Committee. 1993. National Scenic Byway Advisory Committee Report. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- National Scenic Byway Program and Marketing Committee. 1999. National Scenic Byway Marketing Tool Kit. Washington D. C.: Federal Highway Administration.
- Nishikawa R. 2014. Study about the Historic Routes Policy by the Cultural Affair Agency in Japanese. *Research Collection of the Architectural Institute of Japan, Kinki*, F-1: 1111.
- Outdoor Recreation Resources Review Commission. 1960. Research on the Elements of Mass Leisure and Environmental Elements. Washington D. C.: Outdoor Recreation Resources Review Commission.
- 庞俊达. 1989. 美国州际公路系统的规划与决策. 公路, 34 (12): 13-17. [Pang Junda. 1989. Planning and Decision-Making of Interstate Highway System in the United States. *Highway*, 34(12): 13-17.]
- Paul H G and Lynne M W. 2004. The Human Dimensions of Urban Greenways: Planning for Recreation and Related Experiences. *Landscape and Urban Planning*, 68: 147-165.
- President's Commission on Americans Outdoors. 1986. Report and Recommendations to the President of the United States. Washington D. C.: President's Commission on Americans Outdoors.
- 邱海莲. 2012. 风景道路侧游憩服务设施规划设计. 北京: 北京交通大学. [Qiu Hailian. 2012. Planning and Design of Scenic Byway Roadside Recreation Service Facilities. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- Recreation Advisory Council and U. S. Department of Commerce. 1966. A Proposed Program for Scenic Roads & Parkways. Washington D. C.: U.S. Department of Commerce.
- Scott A C and Debbie H. 2019. Autonomous Vehicles and the Future of Urban Tourism. *Annals of Tourism Research*, 74(1): 33-42.
- 苏小勤. 2013. 区域道路绿廊实施政策的效率评价和发展策略研究. 上海: 华东师范大学. [Su Xiaoqin. 2013. Regional Road Corridor Policy Efficiency Evaluation and Development Strategy Research: A Case Study in Shanghai. Shanghai: East China Normal University.]
- U. S. Congress. 1955. Air Pollution Control Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1956. Federal Highway Assistance Act of 1956. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1965. Highway Beautification Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1967. Scenic and Recreational Highway Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1989. Scenic Byways Study Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1991. Intermodal Surface Transportation Efficiency Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 1998. Transportation Equity Act for the 21st Century. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 2005. Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Uses Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 2012. Moving Ahead for Progress in the 21st Century. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 2014. Grow America Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. Congress. 2015. Fixing America's Surface Transportation (FAST) Act. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.
- U. S. General Accounting Office. 1995. Scenic Byway-States' Use of Geometric Design Standards. Washington D. C.: Resources, Community, and Economic Development Division.
- USDA Forest Service. 1988. National forest Scenic byways program. Washington D. C.: USDA Forest Service.
- USDA Forest Service, San Dimas Technology and Development Center. 2002. Scenic Byways: A Design Guide for Roadside

- Improvement. Washington D. C.: USDA Forest Service.
- 王缤钰. 2014. 中国风景道制度框架设计. 北京: 北京交通大学. [Wang Binyu. 2014. Framework Design of Chinese Scenic Byway Institution. Beijing: Beijing Jiaotong University.]
- 王甫园, 王开泳. 2019. 珠江三角洲城市群区域绿道与生态游憩空间的连接度与分布模式. 地理科学进展, 38 (3): 428-440. [Wang Fuyuan and Wang Kaiyong. 2019. Connectivity and Distribution Pattern of Regional Greenways and Ecological Recreation Spaces in the Pearl River Delta Urban Agglomeration. *Progress in Geography*, 38(3): 428-440.]
- 王宏宇. 2012. 内蒙古生态公路建设的政策创新研究. 北京: 北京林业大学. [Wang Hongyu. 2012. Research on Policy Innovation of Ecological Highway Construction in Inner Mongolia. Beijing: Beijing Forestry University.]
- 王萌萌, 孔亚平, 陈兵, 顾晓峰. 2019. 旅游公路概念、属性及分类. 公路, 64 (3): 176-181. [Wang Mengmeng, Kong Yaping, Chen Bing and Gu Xiaofeng. 2019. Concept, Attributes and Classification of Tourism Highway Development in China. *Highway*, 64(3): 176-181.]
- 燕海峰. 2019. 我国旅游风景道设计标准探讨与工程实践思考. 山东交通科技, 41 (2): 95-97, 105. [Yan Haifeng. 2019. Discussion on the Design Standards and Engineering Practice of Tourism Scenic roads in China. *Shandong Jiaotong Keji*, 41(2): 95-97, 105.]
- 杨成伟, 张建容, 封婕. 2015. 成都市绿道体育公共服务建设的政策效果评估及优化措施. 湖北函授大学学报, 28 (7): 66-68. [Yang Chengwei, Zhang Jianrong and Feng Jie. 2015. Evaluation and Optimization Measures of Chengdu Greenway for the Construction of Sports Public Service Policy. *Journal of Hubei Correspondence University*, 28(7): 66-68.]
- 余青, 樊欣, 刘志敏, 胡晓冉, 任静, 杜鑫坤. 2006. 国外风景道的理论与实践. 旅游学刊, 21 (5): 91-95. [Yu Qing, Fan Xin, Liu Zhimin, Hu Xiaoran, Ren Jing and Du Xinkun. 2006. On the Principle and Applications of Scenic Byways Abroad. *Tourism Tribune*, 21(5): 91-95.]
- 余青, 莫雯静. 2011. 风景道建设是人类生态文明的发展趋势. 综合运输, 41 (1): 74-78. [Yu Qing and Mo Weijing. 2011. Scenic Byway Construction is the Development Trend of Human Ecological Civilization. *China Transportation Review*, 41(1): 74-78.]
- 余青, 魏宇. 2017a. 对我国风景道发展的思考. 中国旅游报, 2017-06-13 (0003). [Yu Qing and Wei Yu. 2017a. Thoughts on the Development of Scenic Byways in China. *China Tourism News*, 2017-06-13 (0003).]
- 余青. 2017b. 将旅游风景道作为公共产品来建设. 中国旅游报, 2017-05-19 (0003). [Yu Qing. 2017b. Constructing Tourist Scenic Byway as Public Goods. *China Tourism News*, 2017-05-19 (0003).]
- 余青, 韩淼. 2019. 美国国家公园路百年发展历程及借鉴. 自然资源学报, 34 (9): 1850-1863. [Yu Qing and Han Miao. 2019. Review and Enlightenment of the Centennial History of American National Park Roads and Parkways. *Journal of Natural Resources*, 34(9): 1850-1863.]
- 余青, 魏宇, 王海风. 2018. 美国主题型风景道规划设计. 北京: 中国建筑工业出版社. [Yu Qing, Wei Yu and Wang Haifeng. 2018. *Planning and Design of Thematic Scenic Byway in America*. Beijing: China Architecture & Building Press.]
- 张清. 2017. 旅游风景道系统规划设计方法研究. 天津: 天津大学. [Zhang Qing. 2017. Research on Planning Methods of Tourism-Based Scenic Byways. Tianjin: Tianjin University.]
- 周武忠, 马佳燕. 2016. 论风景道在中国的发展道路. 中国名城, 30 (7): 12-18. [Zhou Wuzhong and Ma Jiayan. 2016. On the Development Path of Scenic Byway in China. *China Ancient City*, 30(7): 12-18.]
- 朱高儒, 衷平, 徐洪磊, 程逸楠. 2015. 试论中国国家风景道体系的构建. 公路, 64 (9): 156-162. [Zhu Gaoru, Zhong Ping, Xu Honglei and Cheng Yinan. 2015. Construction of National Scenic Byway System in China. *Highway*, 64(9): 156-162.]
- 朱璇. 2006. 美国国家公园运动和国家公园系统的发展历程. 风景园林, 2 (6): 22-25. [Zhu Xuan. 2006. National Park Movement and Evolution of the National Park System in the United States. *Landscape Architecture*, 2(6): 22-25.]

Scenic Byway Policy Evolution in United States: Process, Characteristics, and Enlightenment

Sun Panpan and Yu Qing

(Scenic Byway and Tourism Transportation Research Center, Beijing Jiao tong University, Beijing 100044, China)

Abstract: This study analyzed the American scenic byway policy evolution process from five aspects, namely policy evolution background, policy types, policy subjects, policy themes, and policy instruments. On this basis, the authors described and identified its evolution to provide some enlightenment and references for the construction and improvement of China's scenic byway policy. The results showed that: 1) the American scenic byway policy evolution process has gone through four periods, namely germination, initial exploration, growth and development, and transformation. This is a historical process of dynamic evolution and a landmark policy promotes historic turn. 2) The evolution of scenic byway policy in United States is influenced by various internal and external factors, such as social civilization and ideological trends, economic and ecological environment development, traffic construction and tourism demand, and the development of the scenic byway itself, which promote historical policy change through interaction and mutual driving. 3) The Act, technical guide, and research report are a triad that jointly promotes the evolution of the American scenic byway policy. Among them, research reports are the premise, acts play a guiding and leading role, and technical guides are practical. 4) After one hundred years of changes, America has formed a structure of policy-making, which is dominated by the transportation sector, united by multi-sector and cross-sector, and participated by the public. The special scenic byway management organization has been established at the national level (National Scenic Byways Advisory Committee). 5) The United States has formed a relatively complete and practical value scenic byway policy system, which involves "construction, management, maintenance, and transportation" and provides comprehensive policy support and institutional guarantees. Finally, this paper proposed that China should follow the general law of the evolution of scenic trail policies, consider various internal and external factors, further enrich policy types, incorporate the scenic byway into China's national calendar system as much as possible, establish national-level scenic byway directorate or leading department as soon as possible, and pay attention to the whole process of "construction, management, maintenance, and transportation", based on the experience of the United States, combined with the current situation and problems of China's scenic byway policy.

Keywords: scenic byway; policy evolution; revelation; United States