·中国社会科学院环境与发展研究丛书·

加强规制：中国自然文化遗产资源保护管理与利用

Enhancing Social Regulation: Conserving Administration and Use of Natural & Cultural Heritage in China

张　晓　主编

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS（CHINA）

·中国社会科学院环境与发展研究丛书·

加强规制：中国自然文化遗产资源保护管理与利用

主　　编／张　晓

出 版 人／谢寿光
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码／100005
网　　址／http：//www. ssap. com. cn
网站支持／（010）65269967
责任部门／财经与管理图书事业部
　　（010）65286768
电子信箱／Caijingbu@ ssap. cn
项目经理／周　丽
责任编辑／吴连生
责任印制／同　非

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
　　（010）65139961　65139963
经　　销／各地书店
读者服务／市场部
　　（010）65285539
法律顾问／北京建元律师事务所
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／世纪兴源印刷有限公司

开　　本／889 × 1194 毫米　1/32 开
印　　张／10. 25
字　　数／246 千字
版　　次／2006 年 6 月第 1 版
印　　次／2006 年 6 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 7 – 80230 – 133 – 5/F · 020
定　　价／28. 00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换

版权所有　翻印必究

图书在版编目（CIP）数据

加强规制：中国自然文化遗产资源保护管理与利用/张晓主编．—北京：社会科学文献出版社，2006.6
（中国社会科学院环境与发展研究丛书）
ISBN 7-80230-133-5

Ⅰ.加… Ⅱ.张… Ⅲ.①自然保护区-环境保护-中国 ②文化遗产-保护-中国 ③自然保护区-资源利用-中国 ④文化遗产-资源利用-中国 Ⅳ.S759.992 ②K928.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 051921 号

第一章

遗产资源保护与利用的规制[①]

——政府管制

张　晓

通常情况下，政府以多种方式在公共领域发挥其作用，其中公众比较熟悉的是政府在公共财政方面的作用，即：政府以税收的方式筹集资金，之后，通过预算等方式进行公共支出。实际上，除此之外；另一方面，政府也对企业、个人的行为进行管制（维斯库斯等，2004，第 2 页）。规制在我们的社会生活中可以说无处不在，几乎涉及生产、消费的各个方面，如：食品、药品安全监督、公用事业价格、污染排放控制、汽车尾气排放控制、最低工资限制、电话费率规定等。政府管制反映了政府潜在的可以影响市场结果的机制。

在我国，提到规制，部分学者和官员往往联想的是反垄断管制、自然垄断的行业（如电力、电信、铁路、航空、邮政、城

① Regulation，一译“管制”（见《新帕尔格雷夫经济学大词典》（第四卷），第 135 页）。有学者认为，管制更多地强调政府利用权力，采取强制性的政策达到某种管理目标，而规制则更多地强调法制的力量。为便于阅读，本书将 Regulation 统一为“规制”。

市公用事业、石油和天然气、有线电视等）管制等经济性规制。事实上，在现实生活中，还有一片非常广阔的公共安全、公共资源（如自然文化遗产和生态环境）、公共和福利事业空间需要规制。在这片公共空间中，也同样需要纠正因“市场失灵”导致的资源配置无效率和资源分配不公平，因此，从本质上，对公共事务的规制是以提高社会整体福利水平为目的的。

一 经济性规制和社会性规制

规制经济学通常被分为经济性规制、社会性规制和反托拉斯规制三个部分（王俊豪，2003，第 2 页；维斯库斯等，2004，第 6 页）。但是，维斯库斯等人（2004，第 6 页）认为，最新类型的规制——社会（性）规制与经济（性）规制之间的分界线并不明确。因此，他们更愿意使用“健康、安全与环境规制”来定义所谓社会性规制。植草益（1992，第 31 页）认为，实际中很难对经济性规制与社会性规制加以分类，但是如果从理论观点和政策观点看，对经济性规制与社会性规制加以分类是极其有效的。

按照植草益（1992，第 27 页）的定义，经济性规制是指在自然垄断和存在信息不对称的领域，为了防止低效率地配置资源和保证利用者公平地利用资源，政府机构使用法律权力，通过许可和认可等手段，对企业进入和退出、价格、服务数量和质量、投资、财务会计等行为加以管制。维斯库斯等人（2004，第 172 页）指出，政府的主要资源是强制权，政府管制正是这一权力的体现，其目的在于限制经济行为人的决策。经济性规制主要是指政府对企业在价格、产量、进入和退出等方面的决策进行限制。

按照植草益（1992，第 281、284 页）的定义，社会性规制是以确保国民生命安全、防止灾害、防止公害、保护环境以及充实公共社会服务为目的的规制，是与应对经济活动中的外部性（特别是外部不经济）、提供公共性物品和准公共性物品相关的

政策。王俊豪（2003，第 2 页）认为，社会性规制的研究范围主要包括卫生健康、安全和环境保护。与经济性规制不同的是，社会性规制不是以特定产业为研究对象，而是围绕如何达到一定的社会目标，实行跨产业、全方位的规制。外部性理论和信息不对称理论是社会性规制的基本理论。

植草益将日本的社会性规制法律具体分为 4 类（详见表 1－1），其中在第三类“防止公害、保护环境”中，包括《自然公园法》[①] 和《自然环境保护法》。由此可见，在日本，相形之下，对自然文化遗产的规制具有较强的社会性规制特征，而不是经济性规制。

表 1－1　日本有关社会性规制的法律

分　类	内　　容	具体法律
1. 确保健康、卫生	(1)确保健康、卫生	药品法、医疗法、传染病预防法、检疫法等
	(2)麻药取缔	麻药取缔法、大麻取缔法、兴奋剂取缔法、鸦片法等
2. 确保安全	(1)防止劳动灾害、疾病	劳动基本法、劳动安全卫生法、劳动基准法
	(2)保护消费者	消费者基本保护法、消费生活用制品安全法、食品卫生法等

① 日本于 1931 年制定了《国家公园法（the Natioanl Parks Law）》（Ministry of the Environment，2004），1934 年建立了第一批国家公园，日本现有国家公园 28 个。为了适应国家公园的生物多样性保护和环境教育等新需要，1957 年日本制定了《自然公园法（the Natural Parks Law）》（Yoshida，2002）。该法律的目的是为了保护和充分利用日本优美的自然风景区，以利于日本国民的健康、修养及文化素养的提高（郑允文，1991，第 84 页）。根据这部法律，日本将自然公园系统分为三级，即：国家公园（National Parks，一译“国立公园”）、准国家公园（Quasi-National Parks，一译“国定公园”）和地方自然公园（Prefectural Natural Parks）。

续表 1－1

分　类	内　　容	具体法律
2. 确保安全	(3)交通安全	道路交通法、海洋交通安全法、港口管理法、海上冲突预防法、航空法等
	(4)消防	消防法
	(5)枪炮取缔	枪炮刀剑类持有等取缔法
3. 防止公害、保护环境	(1)防止公害	大气污染防治法、水质污染防治法、噪音防治法、振动管制法、矿山安全法、金属矿业等公害对策法等
	(2)环境保护	自然环境保护法、自然公园法、水产资源保护法等
	(3)产业灾害防止	核燃料、原子反应堆规则法、液化石油气安全法等
	(4)防止自然灾害	国土利用法、港湾法、沿岸法、河川法、森林法、矿山法等
4. 确保教育、文化、福利	(1)提高教育质量	学校教育法、社会教育法、私立学校法等
	(2)提高福利服务	社会福利事业法、老人福利法、残疾人就业促进法等
	(3)文物保护	文物保护法、关于保护古都的历史性风土的特别措施法等

注释：在美国，将社会性规制称为“健康、安全与环境规制（HSE）”，一般不包括确保教育、文化、福利的规制。

资料来源：根据植草益（1992，第 282～284 页）内容整理列表。

考察美国规制机构成本支出和专职规制人员数量的变动趋势，可以从一个侧面了解经济性规制与社会性规制分别在美国政府管制中的地位和作用。维斯库斯等人（2004，第 29 页）指出，20 世纪 70 年代，美国健康、安全与环境规制机构有较大的增长；20 世纪 80 年代，美国运输业规制（经济性规制）有

所放松，健康、安全与环境规制条例有所缓和，从而导致20世纪80年代初期规制支出有所减少；然而，20世纪80年代末、90年代初，美国的政府规制重新复活了。无论政府管制是否处于低潮，美国的政府管制中，社会性规制的成本支出和人员数量总是高于经济性规制，一般前者是后者的3～5倍（见表1－2）。由此可见，在美国，涉及环境保护等社会性规制始终强于经济规制。

表1－2　美国联邦政府规制机构成本及人员变动趋势

项　　目	1970财年①	1980财年	1990财年	1995财年
联邦规制机构成本（单位：百万美元，现价）②				
社会性规制总计（A）	1116	5303	9423	12151
经济性规制总计（B）	292	996	2143	3102
A/B	3.8	5.3	4.4	3.9
联邦规制机构成本（单位：百万美元，1992年美元不变价）②				
社会性规制总计（A）	3647	8780	10067	11293
经济性规制总计（B）	954	1649	2290	2883
A/B	3.8	5.3	4.4	3.9
联邦规制机构专职职员人数（单位：人）③				
社会性规制总计（A）	54014	92413	83479	—
经济性规制总计（B）	19361	26436	25532	—
A/B	2.8	3.5	3.3	—

注释：① 财年指财政年度（fiscal year），为每年的10月1日至下一年9月30日。依据：美国国家公园管理局网站，http：//www.cr.nps.gov。

② 资料来源：维斯库斯等人（2004），第30～34页。

③ 资料来源：Viscusi，W.K.etal.（1995），pp.45～50，转引自：王俊豪（2003），第20页，表1～2。

通过考察日本所颁布的政府管制法律数量，可以发现，自大正年间，日本的社会性规制法律从无到有，在第二次世界大战后

逐步在规制法律体系中占有较高比例；在1965～1974年的10年内，社会性规制法律的立法数量超过了经济性规制法律的数量；到1988年，社会性规制法律占总数的38%（详见表1－3）。植草益认为（1992，第282页），这是自日本20世纪50～60年代经济高速增长后，社会对社会性规制的需求增加，社会性规制的必要性增大的必然结果。

表1－3 日本社会性规制法律比重变动趋势

年　　代	社会性规制法律数量（比重,%）	经济性规制法律数量（比重,%）	分类不明确法律数量（比重,%）	全部法律数量
明治年间	—	4 （40.0）	2 （20.0）	10
大正年间	2 （18.2）	5 （45.5）	4 （36.2）	11
1926～1944	2 （15.4）	10 （76.9）	1 （7.7）	13
1945～1954	75 （40.1）	102 （54.5）	10 （5.4）	187
1955～1964	34 （34.0）	42 （42.0）	24 （24.0）	100
1965～1974	41 （48.8）	35 （41.7）	8 （9.5）	84
1975～1985	15 （31.3）	22 （45.8）	11 （22.9）	48
合计（至1988年末）	173 （38.2）	220 （48.6）	60 （13.2）	453

资料来源：植草益，1992，第283页，表10－1。

二　自然文化遗产资源的规制性质主要是社会性规制而非经济性规制

1. 自然文化遗产资源的正外部性

我国的风景名胜资源和遗产资源被分为自然资源与人文资源两类。具体含义如表1－4。中国各级风景名胜区定义如表1－5。

表1－4　中国风景名胜资源和遗产资源分类

遗产资源	含　义
自然资源	山川、河流、湖泊、海滨、岛屿、森林、动植物、特殊地质、地貌、溶洞、化石、天文气象等
人文资源	文物古迹、历史遗址、革命纪念地、园林、建筑、工程设施、宗教寺庙、民族风情等

资料来源：中华人民共和国建设部，1994，第52页。

表1－5　中国各级风景名胜区含义

风景名胜区级别	定义或标准
风景名胜区	经政府审定命名的风景名胜资源集中的地域。其标准是：具有观赏、文化或科学价值、自然景物、人文景物比较集中，环境优美，可供人们游览、休息，或进行科学文化教育活动，具有一定的规模和范围
国家重点风景名胜区	具有重要的观赏、文化或科学价值，景观独特，国内外著名、规模较大的定为国家重点风景名胜区
省级风景名胜区	具有较重要观赏、文化或科学价值，景观有地方代表性，有一定规模和设施条件，在省内外有影响的定为省级风景名胜区
市（县）级风景名胜区	具有一定观赏、文化或科学价值，环境优美，规模较小，设施简单，以接待本地区游人为主的定为市（县）级风景名胜区

资料来源：《风景名胜区管理暂行条例实施办法》（建设部风景名胜区管理办公室，1996）。

中国的风景名胜区事业是国家社会公益事业。与国际上建立国家公园一样，中国建立风景名胜区是要为国家保留一批珍贵的风景名胜资源（包括生物资源），同时科学的建设管理，合理地开发利用。风景名胜区的主要功能是保护生态、生物多样性与环境（中华人民共和国建设部，1994，第 52～53 页），因此，保护遗产资源具有“正”外部性。游客到各级别的风景名胜区参观游览，是感受风景名胜区所具有优美景观、良好环境、生物多样性和人文内涵等正外部性的行为。

保护风景名胜资源，例如，在风景名胜区内植树造林，保护水源，保护草地，修缮古迹、遗址和庙宇等行为，不但不会给社会带来外部成本（“负”外部性），反而可以给社会公众，特别是当地社区带来良好的区域生态环境和人文环境改善，即形成外部效益（“正”外部性，也即“负”外部成本）。对此行为可以进行经济学的边际分析，假设在风景名胜区内进行投入（首先假设完全为私人投入），每提高一个单位保护面积的质量（如植被恢复、森林覆盖率提高、生物多样性维护、遗址修缮维护等），除了发生边际私人成本（Marginal Private Cost，MPC）外，还可以为社会带来边际外部收益（Marginal External Benefit，MEB），即“负”边际外部成本（－MEC）。边际社会成本（Marginal Social Cost，MSC）等于边际私人成本加边际外部成本[①]即：

$$MSC = MPC + MEC$$

或者，边际社会收益等于边际私人收益加边际外部收益，即：

$$MSB = MPB + MEB$$

图 1－1 是上述描述的图示。在图 1－1 中，由于保护遗产资

① 详见《新帕尔格雷夫经济学大词典（4）》“社会成本”条，经济科学出版社，1996，第 421～423 页。

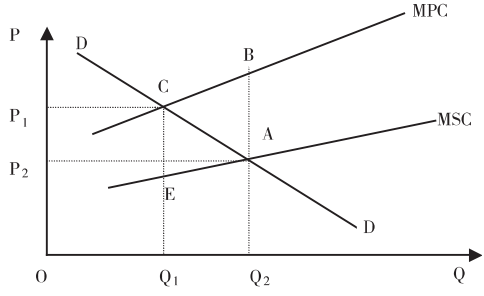


图 1－1　遗产资源保护的正外部性

源存在正外部性，所以边际社会成本（MSC）曲线位于边际私人成本（MPC）曲线之下。为更一般化表述起见，假定这两条曲线斜率不同，其边际外部收益（负边际外部成本）也不同。一方面，从社会收益出发，为了满足社会对于保护遗产的需要，以边际社会成本曲线与需求曲线（DD）交点 A 决定最佳保护面积 Q_2 和投入成本 P_2，在保护面积为 Q_2 时，边际社会成本为 AQ_2（P_2），边际私人成本为 BQ_2，边际私人成本与边际社会成本之差就是边际外部收益（负边际外部成本，－MEC）。显然，P_2 没有反映保护面积为 Q_2 时的边际外部收益（负边际外部成本，－MEC），或者说，$BQ_2 > AQ_2$，即：在保护面积 Q_2 时，边际私人成本大于边际社会成本。因而，对于私人投入进行遗产资源保护而言，成本较高而没有投入积极性。另一方面，从私人收益出发，以边际私人成本曲线与需求曲线（DD）的交点 C 决定最佳保护面积 Q_1 和投入成本 P_1，这样的选择无疑对投资者有利，在这种情况下，边际私人成本 CQ_1 大于边际社会成本 EQ_1，即：边际私人成本可以补偿边际外部成本（MEC，即图 1－1 中的 CE）。但是，问题是，保护面积 Q_1 不能满足社会的需要（$Q_1 < Q_2$）。因此，这里存在一个如何使私人投资将遗产资源保护面积从 Q_1 扩大至 Q_2 的问题，即如何解决正外部性问题。一般地，

当存在正外部性时，由政府提供投入补贴来弥补私人投入不足。在本例中，政府补贴可以承担因增大保护面积而增加的外部成本。也即：当遗产保护面积为 Q_2 时，私人投资者可以从政府那里得到数额为 BA（$P_1 - P_2$）的外部成本补贴，这样的政策可以有效地激励私人对于遗产资源的保护。或者，如王俊豪（2003，第 334 页）所言，在许多场合，直接由政府从事具有正外部性的投入和资源保护活动。

2. 如何实现社会性规制

与上面的分析相同，对于像生态环境保护这样的具有正外部性的行为，需要实行政府管制，通过建立补偿机制或直接由政府从事等手段，激励私人进行具有正外部性的投资活动，以满足社会的整体需要。

自然文化遗产资源是具有特殊性质的公共资源（张晓，2001），具有公共性、公益型和非营利性。因此，与保护遗产资源相关的管理业务是公共事务。事实上，保护自然文化遗产资源是社会目标而不是行业或企业目标，与其相关的领域也不是一个行业可以覆盖的。因此，政府对于自然文化遗产资源的规制主要是社会性规制而非经济性规制。

一般地，政府可以设计多种政策措施去解决各种外部性问题（王俊豪，2003，第 337 页）。通常情况下，将政府管制政策分为法律法规、经济政策和市场机制。保护自然文化遗产资源所产生的正外部性造成市场失灵，于是便需要政府进行直接的管制，比如以制定法律法规、执法和财政补贴的形式进行管制。

（1）法律法规

法律法规是各国政府解决外部性问题最基本、最常用的政府管制政策（王俊豪，2003，第 337 页），其特点是：第一，政府可以利用自己的强制权，禁止在某个区域以某种土地利用方式使用土地的行为，从而防止对自然文化遗产资源的破坏（人们越

来越认识到，有时候，破坏行为除了开矿采石、砍伐树木、损毁古建筑、破坏山体、捕杀动物、采集植物等低级的、粗暴的破坏外，还可能表现为改变遗产资源的真实性和完整性，如核心景点附近的大体量的宾馆和索道建设、大型观景台建设、破坏景观与周边和谐性的娱乐设施、核心景区的密集商业摊点等深层次的内涵破坏）；第二，政府可以按照某种保护遗产资源的原则，规定利用遗产资源的具体行为，如在核心景区基础设施和旅游服务设施的面积、高度、外装修颜色，道路的等级等；第三，政府可以对于违反规定（允许做什么）、突破禁令（不允许做什么）的行为的惩罚措施作出严密的规定。考察世界上大多数国家和地区的国家公园法和自然保护区法，其主要内容确实都包括以上三个部分内容，即：定义自然文化遗产资源和保护区域（如国家公园、自然保护区、世界遗产等）；规定在保护区域内不能做什么、可以做什么；规定惩罚条款等。表 1－6 是一些国家和地区关于自然文化遗产资源保护管理的规制法律建设情况。

表 1－6　一些国家和地区自然文化遗产资源规制法律

国家或地区	自然文化遗产资源规制法律（最初颁布年代）
美　国[①]	《遗产法案（Antiquities Act）》（1906）、《国家公园管理局法案（National Park Service Act）》（1916）、《历史遗址法案（Historic Sites Act）》（1935）、《国家历史保护法案（National Historic Preservation Act）》（1966）、《国家公园和娱乐法案（National Parks and Recreation Act）》（1978）
加拿大[②]	《加拿大国家公园法案（Canada National Park Act）》（1930）、《国家历史公园通用法规（National Historic Parks General Regulations）》（1982）、《加拿大遗产部法案（Department of Canadian Heritage Act）》（1995）、《加拿大国家公园局法案（Parks Canada Agency Act）》（1998）、《加拿大国家海洋保护区法案（Canada National Marine Conservation Areas Act）》（2002）
日　本[③]	《国家公园法（the National Parks Law）》（1931）、《自然公园法（the Natural Parks Law）》（1957）

续表 1－6

国家或地区	自然文化遗产资源规制法律（最初颁布年代）
韩　国④	《自然公园法（Natural Park Act）》（1995）
英　国⑤	《国家公园与乡村进入法案（National Parks and Access to the Countryside Act）》（1949）、《环境法案（Environment Act）》（1995）
中国台湾⑥	《国家公园法》（1972）、《国家公园法施行细则》（1982）
南　非⑦	《环境保护法案（Environment Conservation Act）》（1989）、《世界遗产公约法案（World Heritage Convention Act）》（1999）、《国家环境管理：保护地法案（National Environmental Management：Protected Areas Act）》（2003）
印　度⑧	《印度地下宝藏法案（The Indian Treasure Trove Act）》（1878）、《古代纪念物保护法案（The Ancient Monuments Preservation Act）》（1904）、《印度森林法案（The Indian Forest Act）》（1927）、《古代纪念物、古人类遗址遗迹法案（The Ancient Monuments and Archaeological Sites and Remains Act）》（1958）、《野生动植物（保护）法案（Wildlife（Protection）Act）》（1972）、《森林保护法案（Forest（Conservation）Act）》（1980）、《环境（保护）法案（Environment（Protection）Act）》（1986）

注释：①美国国家公园管理局（NPS）网站，http：//www. nps. gov。②王连勇，2003，第137～153页。③Ministry of the Environment，2004，Yoshida，2002。④韩国国家公园管理公团网站，http：//www. npa. or. kr/eng/npk/npg/pur. htm。⑤英国环境、食品和农村事务部（defra）网站，http：//www. defra. gov. uk，www. cnp. org. uk/national_ parks. htm。⑥游登良、高琇莹，2002，第61～62页。⑦南非环境事务与旅游部网站，http：//www. environment. gov. za。⑧Handbook of Environment，Forest and Wildlife Protection Laws in India，1998，Biswas，1999。

我国关于自然文化遗产资源保护管理的法律法规建设还远没有与国际接轨，即使与一些发展中国家相比也存在较大的差距。目前我国颁布的有关自然文化遗产资源保护管理的规制法律法规的特点：一是数量少；二是力度弱。表1－7是关于我国自然文化遗产资源部分法律的情况介绍。

我国业已建立的自然文化遗产保护区域数量庞大，在世界

上无疑属于数量大国。现计有国家重点风景名胜区 177 处、国家级自然保护区 226 处、国家森林公园 439 处、国家地质公园 85 处、世界遗产 30 处[①]。然而，相应的法律法规建设与自然文化遗产保护区域数量的增加并不匹配，执法的力度更加薄弱。因此，我国自然文化遗产资源保护管理的法律建设还有很长的路要走。

表 1－7　中国自然文化遗产资源法律法规

法律法规（最初颁布年代）	法规性质	法律功能
《中华人民共和国文物保护法》(1982)[①]	法律	强
《中华人民共和国环境影响评价法》(2002)[②]	法律	强
《中华人民共和国自然保护区条例》(1994)[②]	行政法规（国务院）	较强
《风景名胜区管理暂行条例》(1985)[③]	行政法规（国务院）	较强
《森林公园管理办法》(1994)[④]	部门规章（原林业部）	较弱
《地质遗迹保护管理规定》(1995)[⑤]	部门规章（原地质矿产部）	较弱

资料来源：①建设部风景名胜区管理办公室、中国风景名胜区协会，2004，第 97～103 页；②国家环境保护总局政策法规司，2004；③《环境保护法律手册》编辑组，2001；④《中国林业年鉴 1995》，第 26～27 页；⑤中国地质环境信息网：http：//www. cigem. gov. cn

（2）经济补贴政策

保护自然文化遗产资源的行为具有正外部性。对于产生正外部性的行为主体（不论私人还是政府），按照上述经济学分析，

① 以上保护单位的设置有些有重叠，即：同一区域集几种名称于一身。资料来源：中华人民共和国建设部网站，http：//www. cin. gov. cn。国家环境保护总局网站，http：//www. zhb. gov. cn。俞晖、王兴国，2003，287 页。中国地质环境信息网，http：//www. cigem. gov. cn。中国世界遗产网，http：//www. cnwh. org。

政府应该给予一定的补贴。补贴的数额由保护自然文化遗产活动的边际外部成本决定：例如，在图 1－1 中，当遗产保护面积为 Q_1 时，政府的补贴额为 CE；当遗产保护面积为 Q_2 时，政府补贴额为 BA。通过提供合理的补贴数额，政府达到鼓励自然文化遗产资源保护的目的，而且，遗产保护面积达到社会需要的水平。

三　自然文化遗产资源的规制发展趋势应该是加强而非放松

1. 我国自然文化遗产资源管理存在观念偏差——社会盲目相信自由市场经济万能，普遍形成了管理模式市场化、企业化必定优于政府行政的思维定势

目前，我国的自然文化遗产地存在的主要问题，是自然文化遗产资源的企业化管理经营或名义政府管理实质企业化管理[①]。面对这种现实，公众和决策者必须清醒地认识到，在没有严密的法律体系约束和严格执法（这样做不仅社会成本很高而且一般难以实现）的情况下，指望一家或几家企业在遗产地自觉地从事自然文化遗产资源保护和生态环境保护，有悖于企业的基本宗旨，无异于让企业的企业格分裂：任何企业为了自身的利益，其运行目标必然是追逐利润最大化，希冀企业能自觉自愿地拿出大部分收益去投入资源保护和环境保护，是违背企业运行和发展客观规律的梦想！有些人试图以这样的推理让人们相信企业具有保护遗产、保护生态环境的内在动力：风景名胜区的企业不努力搞

① 据中国社会科学院环境与发展研究中心课题组的调查，在许多风景名胜区和世界遗产地，名义上管理机构是事业单位，如管理委员会、管理局或管理处，实际上，多数为没有事业经费拨款、自收自支的真企业假事业；一部分为有差额事业经费拨款（一般为少数管理人员工资，不包括遗产资源保护经费）的事业单位。