

环 境 与 发 展 研 究 丛 书

中国自然文化遗产

资源管理

张晓 郑玉歆/主编

社会科学文献出版社

·环境与发展研究丛书·

中国自然文化遗产 资源管理

张 晓 郑玉歆 主编

社会科学文献出版社

H077 / 26

图书在版编目(CIP)数据

中国自然文化遗产资源管理/张晓,郑玉歆主编.北京:社会科学文献出版社,2001.7

(环境与发展研究丛书)

ISBN 7-80149-508-X

I. 中… II. ①张… ②郑… III. 自然资源-文化遗产-资源管理-中国 IV. X37

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第25360号

· 环境与发展研究丛书 ·

中国自然文化遗产资源管理



主 编: 张 晓 郑玉歆

责任编辑: 龚荣进 屠敏珠

责任校对: 张景秋

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京隆华印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 14.25

字 数: 338 千字

版 次: 2001年7月第1版 2001年7月第1次印刷

ISBN 7-80149-508-X/F·145

定价: 35.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

可持续发展是当今世界最为关注的问题之一。对于人口、资源和环境形势都十分严峻的中国而言，可持续发展战略的构造与实施显得尤为迫切。

环境问题的出现与社会经济发展过程密切相关，有着深刻的社会经济制度背景，其解决在很大程度上有赖于合理的政策制定和制度安排，因而社会科学工作者的研究贡献显得尤为重要。特别是，作为世界上最大的发展中国家，中国目前正处在一场深刻、复杂的社会变革之中，这使得中国的社会科学工作者面临着比世界其他国家的同行都要大的机遇和挑战。

为了推动我国可持续发展的社会科学研究，我们特别推出“环境与发展研究丛书”。我们希望，通过这套丛书把中国社会科学院和其他社会科学工作者有关环境与发展研究成果呈献给广大读者。通过这套丛书，我们力图让读者更多地了解社会科学工作者运用社会科学的理论、方法分析环境与发展问题的优势，以及他们对环境与发展问题的思考。并希望通过这套丛书推出更多的新人和有创意的新著，也包括有影响的译著。

我们衷心希望这套丛书能对有关学者、决策部门以及广大读者有所启发，为中国的可持续发展做出积极的贡献。

世界各国在实现现代化的历史进程中的曲折经历充分显示，

没有人文、社会科学的充分发展，一个国家的现代化是无法实现的，可持续发展也是无法实现的。因而，我们还希望这套丛书能引发更多的讨论和争论，使我们研究问题的学术气氛更加浓厚，为推动我国人文社会科学走向繁荣作出贡献。

环境与发展研究丛书第一届编委会

序 言

郑玉歆^①

当前，我国正处于由计划经济向市场经济体制转变的历史时期。在这一历史时期，制度缺陷和管理不善直接导致了我国公共资源（包括环境资源）正受到大规模的侵掠和破坏。与此同时，经济的快速增长又加剧了事态的发展。面对这种态势，有责任感的中国人无不感到深度忧虑，衷心希望这一趋势能尽快得到遏制。然而，客观现实是，这一趋势至今并没有得到有效遏制，其中，特别值得关注的是，我国公共资源中最珍贵的部分——国家自然文化遗产资源——目前所受到的威胁。

国家自然文化遗产不是一般的资产，也不是一般意义的经济资源。它是我国（乃至全世界）的、具有惟一性、不可替代、不可再生的特殊资源。我国政府早已明确规定，国家风景名胜区的性质是“国家公益事业”，其主要功能是“保护生态，生物多样性和环境”，同时具有科研、科普、文化、教育及铸造民族精神等重要功能。其珍贵性不言而喻。世界上100多个国家都建立了国家公园制度，以国家所有、政府统一管理的方式，以确保其

^① 作者单位：中国社会科学院环境与发展研究中心；地址：北京建国门内大街5号；邮编：100732

“优先保护”的原则和“社会公益”的性质。

随着我国旅游消费的兴起，以及扩大内需的需要，旅游业在不少地方被当做重要的经济增长点加以扶植。毫无疑问，加强国家风景名胜区的基础设施建设，在发挥好国家风景名胜区的主要功能的同时发挥好其经济功能，推动我国旅游事业的发展，是拉动国民经济增长的重要一环。目前，在有关国家风景名胜资源问题上出现的争论，实际上并不是要不要发挥国家风景名胜区的经济功能、要不要开发的问题，问题的核心在于如何对其进行开发、经营，如何体现“保护优先”的原则，使其能得到永续利用的问题。

在不少人的眼中，国家风景名胜资源、人类文化和自然遗产与一般资产没有什么两样，因而，一些地方错误地把“发展旅游，带动地方经济”理解为可对风景区进行肆意开发、索取，并想方设法对国家风景名胜区实行企业化经营或包装上市，以使其转化成自家的摇钱树。1996年起已有4家国家风景名胜区旅游企业陆续实施了上市经营，并由此引发了各地国家风景名胜区纷纷要求上市的风潮。这种将人类文化和自然遗产纳入赢利公司经营的做法，显然不是社会的进步。令人遗憾的是，我们的不少领导干部和学者，把国家风景资源上市、搞企业化经营当做搞改革、搞发展，致使国家风景区面临着日益增长的过度开发和进一步“城市化、商业化、人工化”的趋势，面临着失去本来面目的严重威胁。保护好、管理好国家风景名胜资源以及其他人类宝贵的文化和自然遗产已成为时代赋予我们的一个重大而迫切的任务。

出于责任感，我们中国社会科学院环境与发展研究中心曾于1998年撰写了题为《国家风景名胜区不宜上市经营》的报告，报送给中央领导同志。中国社会科学院和中央负责同志先后对此做了批示。全国人大环境与资源委员会也曾专门开会听取我中心

学者就此问题的汇报，并要求我们写出研究报告，同时也希望我们进行更深入的研究，为立法提供更为详实和有说服力的依据。为此，1999年我中心开展了题为《国家风景名胜区上市的国家利益权衡》的研究。研究报告已如期完成。应该承认，这只是一个非常初步的研究。一些问题尚不够深入，很多深层次的问题还没有涉及。希望我们的工作对有关国家风景名胜资源的研究是一个推动。

尽管和以前相比，人们对国家风景名胜区的性质、作用的认识有了很大提高，但是，事实表明，要在中国实现使国家风景名胜区等其他宝贵的文化和自然遗产得到严格保护、永续利用的目标，还有很长的路要走。需要我们付出更大的努力。当前，我国国家风景名胜资源在管理经营方面主要存在以下问题需要解决。

①至今，我国尚未建立起国家公园体系。目前，中国国家公园的概念只限于119个国家风景名胜区，而不包括几百个自然保护区和森林公园。

②我国目前还没有对国家公园正式立法，仅仅通过行政法规对国家风景名胜区的作用及其公益性质作了规定。由于这些规定缺乏实施细则，在实际操作中存在着大量产权、使用权不明确的现象和管理上的混乱。即便如此，我们看到，就是这样的法规也正在受到冲击。

③我国对自然文化遗产资源缺乏统一的管理。目前，国家风景名胜区由国家建设部管辖，国家森林公园属林业局管，而国家自然保护区又分属环保总局、农业部、林业局、海洋局、地矿局、水利总局等部门管。在遗产地内，也存在由于森林、土地、文物分属不同部门管理而出现政策冲突的情况。中央政府对自然文化遗产基本上没有直接控制，也几乎没有管理经费。

④不少遗产地内的旅游设施建设过度。一些地方政府和部门为了吸引游客，在景区内建立大量旅馆、缆车、人造景点，致使

一些风景区已失去了它们的本来面貌。

⑤遗产地商业化的趋势目前仍在发展。随着我国旅游业的发展，许多国家风景名胜区都建立了以景区为依托的旅游公司。这些公司的建立加剧了景区内旅游设施建设过度的问题。尽管国家已暂停核准国家风景名胜区上市，但国家风景名胜区企业化、商业化的趋势并没有停止。

⑥在我国，产权制度远不完善，产权不明晰的现象十分普遍。国家遗产名义上属国家所有，但此产权没有排他性，各级政府都可参与遗产的管理。这是中国遗产资源管理混乱的一个重要原因。

⑦我国正处于新旧体制交替的过程中，完善的市场秩序尚未完全建立起来，特别是政府职能转换滞后。政府仍然过多地干预经济活动，使得政府，特别是地方政府为了短期政绩而违反经济规律乃至国家法律成为可能。另一方面，又由于一些政府部门既管理又经营，政企不分，使政府部门演变为变相的经济利益主体，在行使行政权力的同时也从事赢利活动，使其谋取小集团私利成为可能。这些都造成一些政府官员视国家公共资源为自己或小团体、小局部的摇钱树。

⑧在我国，环境问题正在受到越来越多的关注，但从总体上、行动上看，环境意识仍普遍缺乏，对可持续发展的重要性并未受到足够的重视。对于像国家风景名胜区这类超公共资源，很多人只知道它是一个可以“卖门票赚钱”的摇钱树，而不注重其内含的文化的、精神的以及在科学研究上的价值。许多人不理解某些环境资源的脆弱性，不但极易被破坏，而且一旦被破坏很难或无法恢复。许多人不知道对一些环境资源的破坏，其负面效果的显现需要较长的时间，而对其保护的正面效果也需要相当长的时间才能看到。一旦被破坏的迹象比较明显时，情况便难以挽回了。现在总有人以“没有出现突变式的大规模破坏事故”来否定

一些对环境资源破坏的事实，而片面强调所谓短期绩效，这是十分危险的。

正因为如此，在我国经常可以看到环境必须被破坏到了黄河严重断流、长江洪水肆虐、淮河水臭的时候，才受到重视。而专家学者防患于未然的警告总是得不到应有的重视。众所周知，预防的成本一般远低于治理或恢复的成本。并不富裕的我国却总是选择后者。在这个问题的处理上，领导者的远见卓识是非常重要的。我们衷心期望有关领导在保护我国宝贵的环境资源上能够高瞻远瞩，防患于未然。

中国国家风景名胜区遇到的问题主要是管理体制不顺造成的，要改变这种状况，有必要通过调研进一步明确管理体制改革的目标模式，以及明确如何过渡和过渡的形式是什么。为此，有不少重要的理论问题和实践问题亟待我们作进一步深入研究。比如：文化自然遗产的概念、性质、功能，及其处置和立法的原则问题；如何协调文化自然遗产的保护和旅游业及地方经济发展的问题；文化自然遗产对地方经济发展的影响的度量问题；作为文化和自然遗产的国家公园的价值评估问题；利用文化自然遗产的税费问题；利益集团对文化自然遗产管理的影响问题；中国国家公园规制与管理体制的目标及过渡模式问题；文化自然遗产资源的委托经营问题；关于国外国家公园的立法、规制与管理的借鉴问题……等等，涉及到广泛的领域。这些研究工作绝不是靠少数人闭门造车能够完成的，需要领导支持，需要专家学者的广泛合作、互相学习、充分交流，需要借鉴国外经验，结合中国实际，大胆潜心探索。

为了推动我国在这方面的研究，中国社会科学院环境与发展研究中心于2000年3月22日召开了“转轨时期人类文化自然遗产管理研讨会”，对国家重要的文化自然遗产资源（包括风景名胜区、自然保护区、森林公园、博物馆和纪念馆等）的管理体

制、经营方式以及如何与国际接轨等问题进行研讨。出席这次会议的专家学者近 60 人。以会议论文为基础，我们又适当补充了一些内容，编成这样一本专辑。

我们衷心希望本专辑的出版能推动我国在公共自然资源管理方面的研究，避免由于研究工作的拖延而贻误我国对珍贵的文化自然资源的保护进行制度建设的时机。

目 录

序 言	郑玉歆 (1)
-----------	---------

第一部分 自然文化遗产资源的内涵

自然文化遗产的内涵和资源特殊性	张 晓 (3)
国家自然文化遗产及其所处环境的分类价值	王秉洛 (18)
自然遗产、文化遗产和地球历史遗迹	潘 江 (31)
附录一 保护世界文化和自然遗产公约	联合国教育、科学及文化组织 (54)
附录二 关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议	联合国教育、科学及文化组织 (69)

第二部分 中国自然文化遗产资源管理现状和问题

中国世界遗产工作评论 —— 逐步与国际 接轨的中国世界遗产保护	郭 旂 (85)
保护自然文化遗产与复兴中华山水文明	谢凝高 (110)
加强国家遗产保护的若干问题	张国强 (120)
风景名胜区开发经营行为的规范	李如生 (128)
转型期中国自然文化遗产资源管理状况的基本	

- 判断 张 晓 (137)
- 中国江南古村落的景观价值及其可持续利用
..... 孙明泉 (154)

第三部分 转型期中国自然文化遗产资源管理理论

- 关于国家自然文化遗产资源立法原则的讨论
..... 龚 益 (175)
- 转型期是强化公共性遗产资源管理的重要时
期 郑易生 (184)
- 资源价值与利益集团 —— 国家自然文化
遗产资源的一些理论问题 郑易生 (191)
- 现代组织理论与自然文化遗产资源管理体制
改革 张昕竹 (205)
- 转型期自然文化遗产资源管理的经济学理性
..... 张 晓 (223)

第四部分 自然文化遗产资源与旅游

- 风景区环境容量概念体系 杨 锐 (241)
- 自然保护区生态旅游的环境承载力测度 李文军 (250)
- 风景名胜与旅游关系辨析 李嘉乐 (263)
- 从文化视角看西部旅游开发——兼论文化遗产
管理 洪永平 (272)
- 旅游先行——我国西部大开发的可持续之路
..... 张吉林 (280)
- 自然文化遗产保护与地方经济发展：协调而不
对立，促进而不障碍 任 余 (289)

第五部分 案例研究

- 峨眉山风景名胜区管理体制分析 郭树声 (305)
- 天目山自然保护区开展旅游的案例研究 孙若梅 (312)
- 泰山风景名胜区管理现状 郭树声 (343)
- 德国施普雷森林——自然保护与生态旅游的
杰作 常玉生 (353)

第六部分 外国自然文化遗产资源管理经验

- 国家公园与国家公园体系：美国经验教训的
借鉴 杨 锐 (367)
- 日本国家公园制度和管理体系 张 晓 (378)
- 韩国国家公园的管理现状 钱蕙红 (384)
- 挪威国家公园——国家遗产的重要组成部分
..... 张 晓 (399)
- 法国地方自然公园：促进改善环境质量和保护
自然文化遗产 张 晓 (415)
- 唤起忧患意识 强化资源管理
——“转型期国家自然文化遗产资源管理研
讨会”综述 龙嗣明 (424)
- 后 记 张 晓 (434)

第一部分

自然文化遗产 资源的内涵

自然文化遗产^①的内涵和资源特殊性

张 晓^②

目 录

1. 引 言

2. 遗产的内涵和资源特殊性

2.1 内 涵

2.2 资源特殊性

2.2.1 世界或国家范围内的独一无二性

2.2.2 不可逆性、非人工再造和不可重现性

2.2.3 不可改变其原有形态

3. 人类为什么需要保护自然文化遗产

参考文献

-
- ① 1972年11月联合国教育、科学及文化组织第17届会议通过的《保护世界文化和自然遗产公约》将“世界遗产”定义为文化遗产和自然遗产，一般简称为文化自然遗产。本文主要涉及自然遗产和自然与文化双重遗产，故称为“自然文化遗产”。
- ② 作者单位：中国社会科学院环境与发展研究中心；地址：北京建国门内大街5号；邮编：100732