



中国社会科学院环境与发展研究丛书

ENHANCING SOCIAL REGULATION

加强规制

中国自然文化遗产资源 保护管理与利用

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

ENHANCING SOCIAL REGULATION

加强规制

中国自然文化遗产资源 保护管理与利用

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)

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

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的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作出积极的贡献。

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。

中国社会科学院环境与发展研究丛书

第一届编委会

作者简介

张 晓，研究员/教授，中国社会科学院环境与发展研究中心。电子信箱：zhangxiao@cass.org.cn

郑易生，研究员/教授，中国社会科学院环境与发展研究中心。电子信箱：zhengyishengcass@263.net

赵京兴，研究员/教授，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所。电子信箱：zhaojingxing@263.net

钱蕙红，副研究员，中国社会科学院环境与发展研究中心。电子信箱：qianyh@cass.org.cn

张友国，博士，助理研究员，中国社会科学院环境与发展研究中心。电子信箱：zhyouguo@cass.org.cn

李朝霞，博士，副研究员/副教授，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所。电子信箱：lizx@cass.org.cn

郑玉歆，研究员/教授，中国社会科学院环境与发展研究中心。电子信箱：zhengyuxin@cass.org.cn

Author Introduction

Zhang, Xiao. Senior Research Fellow/Professor. Center for Environment & Development, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhangxiao@cass.org.cn

Zheng, Yisheng. Senior Research Fellow/Professor. Center for Environment & Development, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhengyishengcass@263.net

Zhao, Jingxing. Senior Research Fellow/Professor. Institute of Quantitative & Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhaojingxing@263.net

Qian, Yihong. Senior Research Fellow. Center for Environment & Development, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: qianyh@cass.org.cn

Zhang, Youguo. Ph. D. Research Fellow/Assistant Professor. Center for Environment & Development, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhyouguo@cass.org.cn

Li, Zhaoxia. Ph. D. Senior Research Fellow/Associate Professor. Institute of Quantitative & Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: lizx@cass.org.cn

Zheng, Yuxin. Senior Research Fellow/Professor. Center for Environment & Development, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: zhengyuxin@cass.org.cn

序 言

——反思我国社会转型期遗产资源^①

保护管理与利用

张 晓

社会转型期所有社会成员面临着许多空前的问题。面对市场经济，公众的观念需要转型、政府职能需要转型、企业的运行机制需要转型……人们在树立和重新树立某些基本和必备理念的同时，也摒弃和忘记了一些同样重要的东西。比如，在更注重个人价值、保护个人隐私、树立私有财产不受侵犯观念的同时，对于某些重要的公共资源和公共基本服务，人们似乎也相信和崇尚市场的力量，社会对于公共资源、公共财产、公共安全、公益事业等的处置、利用等事务不仅出现了法律空白，而且出现了类似于集体无意识的情况。一段时间以来，教育产业化、医疗产业化、风景名胜和遗产产业化，不仅为一些专家、学者和政府官员所津津乐道，同时，也在一定程度上进行了事实上的实施。从这个意义上论，我国的社会转型过程和控制政策值得反思。

^① “自然文化遗产资源”在本书内一些地方被简称为“遗产资源”；同样地，“（世界）自然文化遗产”、“（世界）文化遗产”或“（世界）自然遗产”有时被简称为“（世界）遗产”。

实际上，一个社会对私有财产与公共财产和资源的认识与处置存在着惊人的对偶现象：当社会规则（以法律为代表）和社会公众对私有财产的所有权没有给予足够的尊重和维护时，与此形成对偶的是，公共财产和资源的公共所有权也不会得到充分的尊重和保护。日前，在较大范围引起讨论的“物权法”，实质上已将私人财产与国有财产和国有资源区别开来，其主要功能解决的是如何保护个人私有财产^①。因此，尽快出台与“物权法”相对应的“国家遗产资源保护法”，规范保护管理此类国有资源的行为，不仅是现实的，而且也是紧迫的。

为什么政府、公众甚至一些知识界人士对公共事务存在普遍的忽视，或者说貌似忽视？其间存在着复杂的利益因素。一些人高谈“加入 WTO 后我们有开放旅游市场的承诺”、“市场经济国家如何使资源市场化”，无视那些实行市场经济历史比中国更长久的国家，并没有将国家级自然保护区、国家公园等自然文化遗产公共资源出让、出卖给私人部门的基本事实，为无偿或低偿占有和占用公共资源或共有资源、攫取高额利润的企业家制造貌似合理的舆论。一时间，所谓“以资源换资金、以市场换技术、以产权换投资”等资源配置新思路甚嚣尘上、大行其道。今天看来，包括所谓“资源配置新思路”在内的这些理论，既没有经过充分的论证和试点，也没有法律的保护和问责制度。那么，用宝贵和珍惜的资源（其中大部分是公共资源和共有资源）换来了属于谁的资金？在换资金的过程中资源是否遭受了破坏？我们所让出的极其宝贵的市场换来了技术吗？换来的是什么档次的技术？换来的技术与保证我国未来持续发展的自主创新是什么关系？回答这些问题，需要进行起码的经济学的成本-效益分析，当然，还需要国际、政治、社会、文化等一系列的

^① 欧阳小红（2005）：《“物权法”为谁立法》，2005年11月28日第07版（社论）《经济观察报》。

人文、社会科学^①研究。然而，我们当初做了吗？

了解内情的人们知道，占用公共资源或共有资源的人，充分地利用了转型期两种体制的优势：一方面利用市场经济的好处——名正言顺地追逐利润最大化；另一方面利用计划经济和官本位的“残余势力”——官商合谋、对公共资源和共同资源进行最廉价的占有和占用。而且，这一切都打着“改革开放”、“解放思想”的旗号。这种占尽两种体制好处的“好事”不应成为长久之计，反观历史，社会对此应该进行反思和清算。已经有学者^②指出，改革开放初期，需要以破除旧体制、瓦解计划经济体制为主；目前和今后的改革是以建立新体制为主。改革开放之初得益于某种意义上的“无序”以及某种程度的“集体无意识”，那么，今后的改革需要“有序”和重点进行制度创新和制度建设。一个社会的正常运行有赖于体系化的规则的存在。如果没有规

① 科学地对现代学科进行分类有助于学科建设和开展学术研究。刘梦溪（2002，人文与社会科学研究的几个问题，2002年7月15日《文汇报》）认为，长期以来，我国的学术分类模糊而不清晰，人们只知道自然科学与社会科学，人文科学几乎消匿了。一般意义上，可以将科学研究领域分为自然科学和人文科学、社会科学。一般地，人文科学包括语言学、文学、历史学、哲学、考古学、教育学、军事学和艺术学等；社会科学包括政治学、法学、社会学、经济学、心理学等。美国国家科学基金会（the National Science Foundation）设立社会、行为和经济科学局，划定经济学、法学、政治学、社会学等学科属于社会和经济科学；人类认知、语言、社会行为、文化等讨论人类社会与自然界关系的学科属于行为和认知科学（NSF，2003，<http://www.nsf.gov>）。澳大利亚研究委员会（the Australian Research Council）将学科研究领域分为：（1）自然科学、技术和工程；（2）社会科学与人文科学两大类。其中：社会科学包括会计与财政学、经济学、工商研究、政治学与公共政策、建筑与城市环境、社会学、人类学、人文地理、人口研究、法学、心理学、教育学、传媒研究等；人文科学包括语言学、文学、历史学、考古学、艺术学、哲学、宗教研究等（ARC，1996，Document For Consueation. Oct.，1996）。本书将与自然科学并列的学科统称为“人文、社会科学”。

② 吴忠民：《应突出而不是兼顾社会公正问题》，2005年8月29日第5版（新视点）《中国经济时报》。

则，就意味着一个社会的秩序非常脆弱，意味着社会公众的行为安全、心理安全缺乏基本的保障，公众的长期行为缺乏制度层面的支撑；如果没有规则，就意味着社会成员之间的互动缺乏必要的信任；如果没有规则，就意味着市场经济不完备。

作为土地、森林、河流、宗教建筑、动植物、景观和文化等混合物的奇妙组合的自然文化遗产和风景名胜，可能已经成为中国目前最后的、具有巨大经济升值潜力的、尚未被瓜分殆尽的资源。国家级自然文化遗产^①和风景名胜资源具有什么自然属性和社会属性？它们是否为公共资源、共有资源，是否具有公共性、公益性和非营利性，处置、管理和利用的原则是什么？中国目前的管理和利用现状，以及存在哪些制度层面和实际运行层面的问题？自然文化遗产资源规制的国际参照怎样？这是本书作者关注的主要议题。

关于自然文化遗产资源管理制度的建设，既要考虑中国的国情（这是许多专家学者最为强调的重要点），又要尊重和考虑国际规则，毕竟他山之石经过了许多国家的理论和实践的检验，可以成为我们少走弯路的最好借鉴。

从世界资源保护的发展历史考察，我们可以发现，从重视风景区到设立国家公园，再到建立自然文化遗产资源的保护系统，这一路径代表了全球的生态环境和人文资源保护，不断地进入新的里程，风景区、国家公园和自然文化遗产保护地已经成为里程碑式的保护标志。19世纪，美国设立了世界上最早的国家公园，之后，美国和发达国家对国家公园的兴趣急剧增加，美国社会舆论认为国家公园是极为重要的公共资源，赞成国家公园的资产和资源，应由联邦政府管理。1969年，在印度召开的世界自然资源保护联盟（IUCN）第十届大会上，国际社会对国家公园的定

^① 本书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”。

义和选定原则做出了这样的规定协议：国家公园是最具有国家代表性的自然公园，它们是基于保护自然资源而设立的，并供作为学术研究和国民休憩的场所，其目的是对天然赐予的独特地形、地理景观以及动植物生态，作明智的使用和利用，并进行永久保存^①。1972年，在法国巴黎召开的联合国教育、科学及文化组织第十七届会议上通过了《保护世界文化和自然遗产公约》（以下简称《公约》）和《关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议》（以下简称《建议》）两个重要的国际文件^②。《公约》和《建议》都对文化和自然遗产进行了定义，并对遗产保护的机制和措施进行了规定。中国于1985年正式成为《公约》的缔约国^③，这意味着中国对文化和自然遗产资源（包括国家级和世界级别的）的保护做出了承诺，《公约》对任何缔约国都具有约束力。不仅如此，法律专家^④还指出：“中国参加和缔结的国际条约和协定，是中国法律体系的一个重要组成部分。”其含义是，一方面，“当立法与我国参加的国际条约不一致时，除中国声明保留的条款外，应当适用国际条约的规定。”另一方面，国际条约和协定具有更强的法律效力。

中国是发展中国家，加入世界贸易组织时间不长，显然，作为后来者，我国提出的“经济标准”还没有得到世界各国的认可，同样地，为我国一些学者和官员所津津乐道的风景名胜区旅游企业上市、景区经营权转让、让风景名胜区和世界遗产更为强

① 曾华壁：《台湾现代环境史论》，正中书局，2001，第121～122页。

② 国家文物局法制处编《国际保护文化遗产法律文件选编》，紫禁城出版社，1993，第74～99页。

③ 1985年12月22日第六届全国人民代表大会第13次会议批准中国加入《保护世界文化与自然遗产公约》。

④ 王灿发：《中国自然保护区立法总体状况研究》，《中国自然保护区立法国际研讨会论文集》，全国人大环资委，2006。

劲地拉动地方经济等“各地根据实际情况形成的制度创新，却比正规的制度安排更有效”的自然文化遗产和风景名胜“经济制度”，更谈不上世界性。反之，作为联合国教科文组织和世界自然资源保护联盟（IUCN）的成员国，在全球化的浪潮中，如何在世界自然资源和自然文化遗产资源保护中占有令人瞩目的地位和取得令人赞叹的成就、如何保持我国的自然资源和遗产资源的世界优势、如何利用宝贵的遗产资源吸引更多的世界游客以取得新的发展比较优势，这是我们面临的重大课题。

如何进行制度创新和新的制度建设，特别是涉及公共资源和共有资源的社会制度，这有赖于基本价值观和公共利益的判断与选择。正常的现代社会和市场经济的制度安排，必须以社会公正为原则和依据，而不能偏重经济效率。从科学发展观和建立和谐社会角度看，对公共资源和共有资源的处置是否得当，直接影响着社会各种政治势力的长期和短期利益，影响着社会的稳定和发展。许多时候，短期经济发展与长期的社会、经济、环境协调的可持续发展存在一定的矛盾和冲突，这时，理性的社会决策应该充分听取各利益相关方的意见，而不能允许一些利益集团，以国家利益作为集团利益的借口、以地方利益作为少数人利益的借口，侵犯社会公众和绝大部分人的利益，或者给今后酿成社会冲突制造隐患。在社会转型期和今后相当长的历史时期内，我国的自然文化遗产资源保护管理，可能始终会面临两方面的冲击：一方面是经济开发，如采矿、森林砍伐、水电开发、房地产开发、经济园区开发等；另一方面是在资源利用的表象下进行城市化、贵族化的旅游开发。作为行使政府规制职能的自然文化遗产和风景名胜管理机构，必须经常面对上述两种冲击和挑战。在没有法律保障的前提下，社会不可能要求遗产地和风景区的管理机构单独应对挑战，并采取正确的应对行动。除了建立和完善社会性规制体系（以完备的法律体系为代表）

外，政府综合管理部门等规制执行机构，应该在监督和执法层面发挥行政作用。同时，社会各种力量，如学术界、非政府组织、农村社区等也要参与其中，才可能形成应对冲击的合力，并有效地化解公共冲突。专栏 1、专栏 2 和专栏 3 是发生在中国台湾和美国的案例，作为运用国际化标准保护管理国家自然文化遗产资源的先行者，台湾为我们提供了可资借鉴的、宝贵的经验和教训。

专栏 1 太鲁阁“国家公园”^① 景观保护与 水泥工业区建设的冲突^②

太鲁阁“国家公园”于 1986 年成立管理处，面积 92000 公顷，位于我国台湾省的中东部，跨花莲、台中、南投三县。花莲县景观的优美众所周知，不仅有太鲁阁和玉山两座“国家公园”，还有东海岸国家风景特定区和花东纵谷风景特定区。史前文化和阿美族原住民文化是花莲县的文化遗产。花莲县境内石灰岩矿产十分丰富，1980 年代初期，台塑公司计划在崇德村建立水泥工业区，而且早在 1980 年就开始隐蔽地收购土地，台塑公司计划在当地投资 200 亿元台币，其中水泥厂 164 亿元台币、人造石墨电极厂 30 亿元台币。王永庆还计划将崇德建成集学校、商业圈、娱乐设施于一体的都会区。当时的花莲县政府和地方媒体以发展地方工业和获得经济效益为由，

① 凡本书中提到的台湾“国家公园”应视为台湾地区公园，这是为保持摘引原文的叙述，故不作更动。下同。

② 根据游登良：《台湾地区“国家公园”简介》〔见：游登良、高琇莹编辑《台湾“国家公园”史——一九〇〇～二〇〇〇》，“内政部”营建署出版（非卖品），2002，第 72～73 页〕内容，以及曾华璧：《台湾现代环境史论》，正中书局，2001，第 212～217 页内容编写。

对崇德水泥工业区持争取和支持态度。1983年，台湾地区“内政部”（“内政部”营建署为台湾“国家公园”的主管部门）部长和“经济部”部长曾共同前往花莲，进行崇德水泥工业区对太鲁阁“国家公园”景观影响的调查，在被称为“工业区和自然美谁重要的对话”中，“经济部长”主张保护环境，认为工业开发和“国家公园”的景观保护无法兼顾。由于崇德水泥工业区紧邻太鲁阁“国家公园”，其时又逢太鲁阁“国家公园”的规划时期，因公园面积扩大，其范围涵盖了崇德村，基于对“国家公园”景观的保护，导致崇德水泥工业区的开发计划夭折。

1984年，台湾地区“行政院”通过“东部区域综合开发计划”，按照这一计划，花莲县崇德等四个地区被列为矿业发展预定地，其中崇德被列为开发工业用地。一方面由于西部矿源已近枯竭；另一方面当地民众的环保意识高涨，故台湾当局决定将水泥业东移。与1980年代的情况有所不同的是，虽然花莲“县政府”对水泥工业区的建设持积极态度，但水泥东移的政策对花莲县公众产生了相当大的冲击。环保联盟花莲分会于1990年发表反对水泥东移的声明，自此，花莲地区的环保团体纷纷成立，其宗旨以反对水泥业为目标。1992年，花莲县秀林乡和平地区400多公顷的面积被“经济部”定为水泥专业区，“行政院”核准开发在案，并列入“六年建设计划”。花莲县一些议员认为产业东移，引进高污染、严重破坏景观的水泥工业，使原住民生存权受到侵犯，要求“县行政官员”向上级抗议，否则，将依照地方自治的权力，不准建设水泥专业区。1994年，当正式在和平进行水泥专业区的整地工作时，遭到当地民众的抗争。至今，水泥业与景观保护的关系问题仍然是花莲县环保团体抗争的重要议题。

专栏2 立雾溪（坐落于太鲁阁“国家公园”内）

水力发电规划的终止过程^①

1962年，台湾电力公司（简称台电公司。下同）着手进行立雾溪水电开发的规划事宜，1974年完成了《立雾溪水力计划基本设计报告》。1979年，“经济部”核准台电公司在立雾溪兴建水力发电厂。几乎与此同时，一些民间人士开始实地考察建立太鲁阁“国家公园”的计划。负责管理“国家公园”的台湾地区“内政部”营建署明确支持太鲁阁“国家公园”的建立，加紧太鲁阁地区资源调查的进度，并按行政程序先行于1984年向社会公告了太鲁阁“国家公园”的区域范围，而且主动与学界、媒体配合，发表反对立雾溪水电开发的立场与声明。

台电公司的兴建规划被批准后，积极动工。但是工程造成的破坏，立即引起社会各界的关注，有识之士认为，立雾溪发电厂和崇德工业区严重破坏太鲁阁“国家公园”峡谷地带的自然景观。于是促成台湾高层决策者，如台湾地区“内政部长”、“经济部长”、“政务委员”、“立法委员”等的组团实地考察。1983年，一些台湾高层人士一同前往太鲁阁视察。台湾地区“内政部”与“经济部”对于自然保护和资源开发两者的看法不同。

随后，台湾“行政院”指示，立雾溪水力发电规划在台电公司委托台湾大学的环境影响评估报告完成后再议，迫使台电公司暂时停止了施工。1984年，台电公司委托台湾大学土木工程研究所教授完成了环境影响评估，结论是，在立雾溪水电开发的规划范围内，给风景资源的品质价值的打分为68分，属于中等；“开发工程对环境的影响轻微”。于是，台电公司以

① 根据黄跃雯、高琇莹：《终止〈立雾溪水力发电计划〉始末》〔见：游登良、高琇莹编《台湾“国家公园”史——一九〇〇~二〇〇〇》，“内政部”营建署出版（非卖品），2002，第100~101页〕内容，以及曾华壁：《台湾现代环境史论》，正中书局，2001，第217~224页内容编写。

此为由，要求恢复开发工程。

1985年，在台湾地区“环保署”组织的审查立雾溪水电计划环境影响评估研究的会议上，有台湾大学、逢甲大学的教授对于太鲁阁“国家公园”的资源品质的68分表示了异议，认为打分过低；同时，环境影响评估结果也受到质疑。之后，有学者和非政府组织人士提出，台电公司不应选择在“国家公园”内建立水电厂，以人为景观取代自然景观，应选择考虑其他地方。不能只考虑水资源利用而忽略“国家公园”的特殊性质。台湾地区“卫生署”也认为该环境影响评估报告忽略了水电工程对“国家公园”的影响。

1986年，在台湾某些“官员”、民间的一片反对声中，台湾地区“经建会”汇集了“营建署”和“卫生署”的审查意见，基于保护“国家公园”景观的重要性，以立雾溪水电规划经济效益不大、破坏景观为由，决定搁置该规划的实施。同年，台湾地区“行政院”决定搁置《立雾溪水力发电计划》，立雾溪畔水力电厂的工程被终止。

在此之后，台电公司仍然将立雾溪水电规划列入其中期发电计划，并委托聘请岛内外咨询公司进行进一步研究。1997年，在产业东移政策的大背景下，台湾地区“经济部”考虑再度提出水电工程的兴建。但是，太鲁阁“国家公园”管理处处于当年正式否认了其可行性。

专栏3 美国红杉国家公园资源保护与

滑雪场建设的需求分析^①

红杉国家公园位于美国加利福尼亚州，它环抱着一个名为金矿河谷的地区，在生态上，金矿河谷实际上就是红杉国家公

^① 根据〔美〕克鲁蒂拉（Krutilla, John V.）、费舍尔（Fisher, Anthony C.）：《自然环境经济学——商品性和舒适性价值研究》，汤川龙等译，马中该校，中国展望出版社，1989，第273~310页内容编写。