

第三届“中法文化遗产法国际研讨会”论文集

# 公众参与 文化遗产保护的 法律机制

Le Régime Juridique de la Participation du Public  
à la Protection du Patrimoine Culturel

王云霞 主编

文物出版社



第三届“中法文化遗产法国际研讨会”论文集

# 公众参与文化遗产保护的 法律机制

Le Régime Juridique de la Participation du Public  
à la Protection du Patrimoine Culturel

王云霞 主编

文物出版社

责任印制 张道奇

责任编辑 许海意

封面设计 程星涛

### 图书在版编目 (CIP) 数据

公众参与文化遗产保护的法制机制 / 王云霞主编. —北京:  
文物出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5010 - 4085 - 8

I. ①公… II. ①王… III. ①文化遗产 - 保护 - 法律 -  
中国 - 文集 IV. ①D922. 164 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 209718 号

## 公众参与文化遗产保护的法制机制

王云霞 主编

\*

文物出版社出版发行

北京市东直门内北小街 2 号楼

http: //www. wenwu. com

E-mail: web@wenwu. com

北京京都六环印刷厂印刷

新华书店经销

787mm × 1092mm 1/16 印 张: 16

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5010 - 4085 - 8 定价: 60. 00 元

本书图版与文字为独家所有, 非经授权同意不得复制翻印。

# 目 录

## 第一部分 公众参与文化和自然遗产保护的法律基础

公众和文化遗产保护：在社会组织与公私合作之间 .....	François PRIET / 3
Acteurs privés et protection patrimoniale: Entre association et partenariat .....	François PRIET / 14
法律和制度视角下的文化遗产保护公众参与 .....	刘爱河 / 31
La réflexion sur la participation du public à la protection du patrimoine culturel en Chine .....	Liu Aihe / 39
浅谈公众参与文化遗产保护的重要性及权利基础 .....	张英琦 / 41
La participation du public à la protection du patrimoine culturel .....	Zhang Yingqi / 47
论自然遗产保护中的相邻权 .....	马明飞 / 48
Les droits liés aux zones adjacents au patrimoine naturel .....	Ma Mingfei / 56
原创条例、部落治理与文化发展 .....	蔡志伟 / 58
Le règlement sur la protection des créations des groupes aborigènes, l'administration des tribus et le développement de la culture .....	Awi Mona / 69

## 第二部分 公众参与文化和自然遗产保护的具体路径

公众参与文化遗产保护的法律路径选择 .....	李玉雪 / 73
Le procédé de prévoir les garanties juridiques pour la participation du public à la protection du patrimoine .....	Li Yuxue / 80
法国地质遗产开发中私人力量的作用 .....	Philippe Tanchoux / 81
L'initiative privée au cœur de la valorisation du patrimoine géologique .....	Philippe Tanchoux / 95
公众参与文化遗产开发的利益补偿制度研究 .....	田 艳 / 114
Le régime de compensation lors de la valorisation et de l'exploit du patrimoine par le public .....	Tian Yan / 124

公众民族文化自觉意识开发路径探索

- 基于重庆非物质文化遗产保护实践的思考 ..... 吴安新 刘 慧 / 126  
La conscience culturelle ethnique du public; une réflexion sur la protection du patrimoine  
culturel immatériel à Chongqing ..... Wu Anxin et Liu Hui / 133  
中国公众参与文物公益诉讼原告主体资格现状浅析 ..... 郭 萍 / 134  
Les réflexions sur les demandeurs qui intentent une action collective pour défendre le  
patrimoine culturel ..... Guo Ping / 140  
公众能否被赋予文物保护公益诉讼的原告资格? ..... 彭 蕾 / 141  
Les acteurs privés peuvent-ils intenter une action en justice au nom collectif dans le  
domaine de la protection du patrimoine culturel? ..... Peng Lei / 147  
论我国文化遗产公益诉讼制度 ..... 崔 璨 / 149  
L'étude sur l'action collective pour défendre le patrimoine culturel ..... Cui Can / 158  
文物保护公益诉讼法律问题研究 ..... 王 维 / 159  
L'étude sur l'action collective pour défendre le patrimoine culturel ..... WANG Wei / 169

### 第三部分 NGO 和地方政府在促进文化和自然遗产保护中的作用

地方社区和非政府组织参与文化遗产保护的研究

- 以台湾 NGO 参与文化资产保护案为例 ..... 谢银玲 / 173  
L'étude sur la participation des communautés locales et des ONG dans la protection du  
patrimoine culturel  
——avec l'exemple de la participation des ONG à Taiwan ..... Hsieh, Yinling / 185  
从遗产理事会到遗产管理会? ..... Florent Garnier / 188  
Du conseil à l'ingénierie patrimoniale? ..... Florent Garnier / 198  
非物质文化遗产保护与公众及政府之关系 ..... 王建中 / 211  
La relation entre public et gouvernement à l'égard de la protection du patrimoine culturel  
immatériel ..... Wang Jianzhong / 217  
中国公众参与文化遗产保护的实践: 以广州市恩宁路改造为例 ..... 张舜玺 / 219  
Un exemple de la participation du public à la protection du patrimoine culturel;  
le réaménagement de la rue Enning à Guangzhou ..... Zhang Shunxi / 233  
论文化遗产保护中社会组织的作用 ..... 胡姍辰 / 234  
Le rôle des associations dans la protection du patrimoine ..... Hu Shanchen / 250



## 第一部分

公众参与文化和自然遗产保护的  
法律基础



## 公众和文化遗产保护：在社会组织与公私合作之间

François PRIET \*

**【摘要】** 在法国，公众是国家遗产保护的重要力量。不同公众参与的方式和力度参差不齐：在行政管理性遗产保护领域，并不是所有的主体都能参与或被邀请参与，一般只有得到国家认可的社会组织才能参与其中；但在对自然和文化遗产的维护承担责任的“遗产管理”方面，所有公众——包括企事业阶层——都可以参与到遗产的管理中。然而，遗产保护中公众参与的能力和范围等问题也受到争议。文化遗产和自然遗产保护中的公私合作是个明显的趋势。但相关措施应当做出调整：一方面，应当维持确保遗产保护质量和实效的政策；另一方面，国家公共财政的持续支持也是公众参与遗产保护的重要条件。

**【关键词】** 遗产保护；行政性保护；遗产管理；公众参与

在法国，公众参与文化遗产保护的历史可以追溯到（法国）大革命之前。那时，遗产保护只是大贵族家庭和教会的事务，但是今日的情况却与往昔大相径庭：除了受保护遗产的范围扩展到文化遗产和自然遗产之外<sup>①</sup>，遗产保护不再仅仅是国家的责任，也越来越多地成为地方行政机构的责任。但行政机构并没有垄断文化遗产保护的职责，长期以来，一些公众对文化遗产保护的参与一直是与国家的遗产保护政策相伴相生的重要补充和辅助力量。公众的构成同样是多样化的：社会组织（例如在 Charles Beauquier 议员推动下成立于 1901 年的法国景观和艺术保护协会 [Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France]）。Charles Beauquier 也是 1906 年第一部《景观保护法》的发起人<sup>②</sup>、基金会（例如遗产基金会）、建筑遗产或自然遗产的所有权人、文化资助企业（常常出资进行修复古迹），以及受到国家鼓励而参与遗产保护的个体。

虽然由于法律地位和政策的差异，各类参与主体呈现出很大的不同，但其参与行为在文化遗产保护事业中日益增长的重要性有利于改变“公权力机构是文化遗产保护

---

\* François PRIET，法国奥尔良大学法学院教授。

① 本文的研究范围仅限于可见的物质文化遗产，有关非物质文化遗产和考古遗产中的公共参与问题在本文中暂不做讨论。

② Ph. Tanchoux, “Du contentieux à la loi de protection des sites de 1906: l'initiative militante de Charles Beauquier in S. Delbrel”, P. Allorant (dir.), *Conseiller, légiférer, gouverner*: PU d'Orléans 2010, pp. 59 - 83.



工作的主要职能部门”这一传统观念。现实和观念的转变主要是由于以下几个方面的原因：公共财政，尤其是国家预算的缩减；公民希望更多地参与到作为城市一部分之遗产的保护当中的热切意愿；公司，特别是大公司意识到参与遗产保护不仅可以提升公司形象，而且还能对其经济效益产生积极影响；以及新出台的遗产保护政策不再将国家利益和个人利益完全区分开来等。总之，文化遗产保护中的公众参与根据其社团合作关系与合作程度的不同而呈现出多样化的形式。换言之，尽管公众参与的程度和力度不断加深，但国家对遗产保护的管理和控制依然清晰可见，在遗产保护中起着协助、指导、鼓励和协调的作用。对此，公众参与的不均衡性和国家干涉的力度是相对应的。

从这方面来看，不同公众参与的方式和力度参差不齐，但整体上可将其分为两大类：第一，在行政管理性遗产保护领域，不同的公众主体对文化和自然遗产保护中程序性的参与是不一样的。就这一点来说，并不是所有的主体都能参与或被邀请参与，一般只有得到国家认可的社会组织才能参与其中。与之相对应的是，第二类，所有公众，包括企事业阶层，都可以参与到遗产的管理中。所谓“管理”，在此处应当从广义上理解为对自然和文化遗产的维护承担责任，例如，修复国有或非国有历史建筑物、监管自然保护区等等。本文在总结国会、审计法院报告以及参与遗产管理的私人机构的活动的基础上，分析国家和公众参与遗产保护的关系，并以此为依据分析在未来的遗产保护事业中，公众参与和国家之间的关系的发展走向与趋势。

## 一、公众和遗产的行政保护

文化遗产和自然遗产的保护通常是通过行政手段进行，一般来说，包括分级登录制度和城市规划中的许可制度。但是这些制度并没有将私主体的参与排除在外。这些私主体可以主动采取保护措施，也可直接参与到制定保护措施的相关程序中。

### （一）公众的主动参与

公众主动采取保护措施的原因可以解释为以下两个方面：第一，遗产的私人所有权。私人遗产（如城堡、庄园宅邸以及古农庄、古矿场、古喷泉等乡村遗产），宗教遗产，或者是自然遗产的私人所有权，从逻辑上解释了所有权人主动向行政机关提出采取保护措施之要求的原因。这些主动的参与行为并不是完全没有意义的，而与后文将提到的税制优惠政策息息相关。事实上，优惠的税制是保护私人遗产和相关遗产空间的重要手段。总之，法律明确规定了在某些情况下私人物主是遗产保护的发起人（如要求对历史古建进行定级登录、设立自然保护区等）。<sup>①</sup>第二，私人组织（社团、基金会

---

<sup>①</sup> 例如《遗产法典》第 R. 621 - 2 条和第 R. 621 - 53 条有关文物分级和登录的程序的规定，以及《环境法典》第 L. 332 - 2 - 1 条和第 R. 332 - 30 II 条有关自然保护区的规定。

等)可以直接参与保护,因为他们不仅可以提供技术性和科学性的意见,而且可以将公众的意见传达给国家和政府机关。

显然,公众这些主动的参与行动是重要而不可取代的,很难理解国家对此会采取不支持或者不鼓励态度。在遗产保护政策的整体环境下,公众参与遗产保护有双重意义,这可以通过两个例子加以说明:

第一,在立法将遗产保护相关行政职能赋予行政机关时,所有权人和社会组织不可能替代行政部门。虽然在文物进行保护的过程中,美学、环境、经济、财政等因素的影响常常交织在一起,但是行政部门有权自由决定是否启动遗产保护相关程序。在行政机构的决定出现明显错误的情况下,行政法官可以审查行政机构驳回私人组织要求保护某项遗产的决定,这是理论上可能出现的实例。<sup>①</sup>

相反地,私有遗产所有权人提起遗产诉讼则是不受限制的。相关的积极立法在不违反法国宪法或者法国签署的国际条约的前提下也总是尝试突破各种限制,为所有权人主动进行遗产保护活动和提出遗产诉讼打开方便之门。但是行政法院却拒绝承认文化遗产所有权人采取的保护措施与国家采取的保护具有一样效果。<sup>②</sup>事实上,如果某个建筑在本质上具有保护的意,寻求法律规定的保护是不容置疑的。从遗产保护的意义上来看,根本没有必要区分行政保护和建立在私人物权上的个人保护。由此,不得不怀疑未来几年内私有遗产所有权人参与遗产保护状况的发展趋势。

第二,法律赋予私有遗产所有权人排他的主动权。以自愿成立自然保护区为例:只要私人物主向相关机构提出自愿成立保护区的申请,保护区即可成立。尽管自然保护区的自愿成立因2002年相关法律规定的出台而失去可能性<sup>③</sup>,但这一制度却证明了赋予所有权人参与国家层面自然保护区保护政策之权利的有效性。<sup>④</sup>毫无疑问,与法国其他相关立法通常所采取的保护方式相比,此类实例的还是非典型的,由于公众反对呼声太小,并不足以对政府取消个人成立保护区这一决策产生影响。

此外,在文化遗产保护程序中,社会公众参与的发展特征是另一个值得关注的问题。

## (二) 遗产保护程序中的公众参与

尽管遗产保护素来是公权力机关(国家政府或者地方政府)的职责,但公众在这

<sup>①</sup> 因此,政府无需根据环境保护协会的要求成立自然保护区。CE 26 mai 1995, Fédération d'intervention éco-pastorale, Soc. de protection de la nature de Midi-Pyrénées, SA « La Maison de Valérie »: Rec. CE, tables, p. 916.

<sup>②</sup> Inopérance 在反对一个遗址定级的决定时提出,在认定风景区时,“以风景区优美环境归功于业主们的精心照料”作为理由是无效的。CE 26 juill. 1985, Mme Malgat: Dr. adm. 1985, comm. 510.

<sup>③</sup> 2002年2月27日第. n° 2002-276号法律。V. C. Cans, “La fausse décentralisation des réserves naturelles”: Dr. env. mai 2002, n° 98, p. 113.

<sup>④</sup> M. Durousseau, “La régionalisation des réserves naturelles, nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature”, in M. -P. Camproux - Duffrène et M. Durousseau (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*: PU Strasbourg 2007, notamment p. 103.

些行政程序中应当扮演怎样的角色仍旧是一个重要问题。这个问题的产生是公权力机构与和公民社会之关系的理念不断发展的必然结果。公众的表现形式是多样的，但是在一定的制约机制下，其参与遗产保护是通过合作进行的。

一方面，在制定大部分自然或文化遗产保护的决策时，为广泛征集各方意见、考量拟采取的行政措施对各种不同利益的影响，行政委员会框架下的咨询磋商程序是必不可缺少的。虽然听证原则存在已久，但是让私人成为行政委员会的成员则是最新的发展。

从历史上看，行政委员会是由各种社会组织——最常见的是环保组织——逐渐整合而成。至20世纪60年代，行政委员会的组成除作为“有资质人员”的行政代表之外，就是特定的人员。例如，建筑师、历史学家，高等学校的教研人员也可包括在内。但市民社会的代表却被排除在外。私人加入文化遗产保护委员会的缓慢进程可以通过三个例子加以说明：

第一个例子是省级风景管理委员会。它是最先发展起来的咨询机构之一<sup>①</sup>，职能非常广泛。1977年政令赋予该委员会自然遗产保护的职责，并规定委员会成员必须增加两个专职人员，该成员由省长根据法律认可的社会环境和自然保护组织的提名而任命。1998年的政令规定委员会的三分之一成员是由专业人才组成，其中两人是来自社会环境保护组织的代表。第二个例子是成立于1962年的历史保护区国家委员会。根据相关规定，从2007年起，委员会成员中必须包含由国家或大区有关遗产保护和利用的社会组织代表。<sup>②</sup>但是法规却没有明确规定具体的组成人数。<sup>③</sup>最后，类似表述也可用于讨论负责建筑和遗产开发利用区创造和历史古迹之定级的大区遗产和风景委员会。<sup>④</sup>该委员会成立于1984年，其成员特别覆盖了根据其组织章程而自主提名的保护自然、建筑和城市遗产以及大区文化的社会组织的代表，在这些有权派代表参加委员会的社会组织中，至少有两个必须是根据《城市规划法典》第L160-1条的规定成立的。法定组织的数目在1999年增加到3个，至2007年又增加到5个。现在，根据相关法律和文件的规定，有权派代表参加大区遗产和风景委员会的组织无需依《城市规划法典》的相关规定成立，所有以促进遗产的知识、保护和保存为目标的社会组织都可参与其中。2013年2月8日的文化部公函规定，在所有可以派代表参加委员会的组织中，至少有一个应该代表私有历史古迹所有权人。<sup>⑤</sup>

因此，社会组织在遗产保护机构中的作用是不可否认的，最近新成立的地方遗产和建筑保护利用区委员会也可以说明这一点。根据《遗产法典》第D642-2条<sup>⑥</sup>之规定，在组成委员会的4名合格成员中应有2名来自环境和文化遗产领域，但是事实上，

① 1906年4月21日法律设立。

② 《城市规划法典》第R. 313-18条。

③ 根据2012年12月12日政府令，来自社会组织的代表只有一位。

④ 《遗产法典》第R. 612-4条。

⑤ 第2013/001号文化部函。

⑥ 该条款源于2011年12月19日第n° 2011-1903号法规。

所有的代表都被期望来自于与环境与遗产保护相关的行业。还需要指出的是，从2007年开始，大区遗产和风景委员会给基金会留了一席之地，由此，我们可以看出作为文化遗产管理推动机构的基金会在遗产保护中地位的提升。上述2013年2月8日的文化部公函还向大区区长重点强调：“建议在大区或者地方代表中为基金会——例如遗产基金会——留出应有席位。”<sup>①</sup>

更加值得注意的是，国家除了给一些专业遗产人员在咨询方面留了一席之地之外，还为其他人员预留了位置。例如在地方建筑和遗产保护利用区委员会里，《遗产法典》第D643-2条规定，委员会成员的遴选还应当以“（促进）当地经济利益”为标准。在2012年3月2日的政府公函中采用的这种较为模糊的表达，亦旨在为行政长官任命企业阶层的代表参加委员会提供自由裁量权，这是一个重大的创新。让商界人士参与其中的意旨在大区风景区的保护政策中也有所体现。该政策以2010年7月12日的《国家介入环境法》为依据。受保护的大型景区名录根据景区的社会影响力和游览人数确定（《环境法典》第L. 341-15-1条）。2011年1月21日公函规定成立大风景区指导委员会对这些大型景区进行管理，并指出“私人企业亦可以与社会组织、公民团体和职业人才相同的身份加入委员会”<sup>②</sup>。

最后也是最简单的一种方式，就是普通公众参与到自然和文化遗产保护程序的制定中。这种公众参与方式广泛地存在于自然或者文化空间保护的程序中，通过传统的公众调查程序加以实现。但是，不管是在适用范围和政策完善的扩展方面还是在功能的扩张方面，公众调查只存在于政府制定决策的程序中。因此，立法者以保障公众从规划程序制定的最初阶段就能够参与其中并能够全程参与到保护规划、开发规划（依据2005年7月28日条例之规定）和地方建筑和遗产保护利用区规划（依据2010年7月12日的Grenelle II号法律之规定）制定的过程中为宗旨，将公众参与的范围扩大到事先协商的程序领域，是十分重要的。另一方面，社会公众参与与多样化形式的不断拓展也可以促进传统的遗产行政保护理念的更新。

尽管遗产保护依然是行政机关的责任，但（通过上述一系列有关公众参与的法律规定，）这种责任的一部分被交由公众分担。尽管行政权主导的现象和趋势并不仅仅存在于遗产保护领域，但是责任的分摊证明了行政机构和公众的合作关系。公私合作的程度在不同的程序中并不相同，但一些例子确实非常有代表性：在历史街区、建筑和遗产保护利用区领域里，由专业人员和社会组织代表组成的地方委员会的作用不仅仅是参与制定保护规划，他们也通过提出关于建设或者土地治理计划的意见以及修改或更改保护范围界限和保护规划的意见等方式，监督保护区规划的正确实施。<sup>③</sup>这种公众参与机制类似于“共同管理”程序的一种形式，但是绝无以地方委员会

---

① 第2013/001号文化部函。

② 2011年1月21日关于大风景区政策的文化部函。

③ 《遗产法典》第L. 642-5条；《城市规划法典》第R. 313-21条。

取代相关行政部门之意。<sup>①</sup>

在自然遗产保护方面，宪法和欧盟法相关规则的保障加速了公众的参与步伐，无疑也促进了公众参与的系统化。

自2005年起，法国将（《环境宪章》第7条的规定的）每个公民拥有的获知环境信息的权利和参与制定环境行政决策的权利上升到宪法权利的层面。这些权利早先通过《奥胡斯公约》在国际法领域得到确立，法国于2002年加入该公约。最近，有关完全或者部分属于私人所有景区分级登录制度中（公众参与的）某些程序规定成为违宪审查的对象，且此（违宪审查）案例具有典型的教育意义。<sup>②</sup>《环境法典》相关法条仅仅规定“利害关系人有权以最高行政法院相关条例规定的方式发表其意见”。在参与原则下，对该条法律的违宪审查主要集中在两个方面：第一，法律不能将参与者仅仅局限于有利害关系的人；<sup>③</sup>第二，有权在决策过程中发表意见并不必然意味着公众实质上参与了决策制定的过程。<sup>④</sup>因此，在（公众）参与这一宪法原则的指导下，2012年12月27日法律增加了“大区绿色基础设施委员会”的组成成员。“大区绿色基础设施委员会”负责“地区生态系统纲要”（一份保护和恢复国家生态持续性所必需环境的框架性文件）的制定，并跟踪监测其实施情况。根据上述法律的规定，所有权人、自然环境资源的使用权人以及自然保护区的管理人等，都取得了加入该委员会的资格。该立法让委员会变得更加开放，而这一点也更符合公众参与的目标。虽然公众参与是借助咨询机构这一间接途径实现的。<sup>⑤</sup>

然而，在理解公众参与权时，应当避免一些误解：对影响环境之决策的参与原则，不应当仅仅表现在咨询程序这一种简单形式中。一方面，该原则不仅仅意味着在行政决策制定过程中作为参与主体的社会公众范围的扩张；另一方面，该原则只意味着行政主体对公众的意见加以考虑，但并不意味着行政机构必须采纳这些意见。

换言之，在所有上述案例中，即使有关文化和自然遗产保护的行政决定之发展出现了（公众参与的）良好转向，在责任方面却不可能有任何逆转。国家或地方政府始终拥有最终的决定权。相反地，在遗产管理方面，社会公众的作用虽然比从前更加重要，但依然处在公权力的监控之下。

---

① 在建筑和遗产保护利用区的相关事务方面，2012年3月2日部长函指出：“委员会被期望每年至少向行政部门提交一次定期报告。”（§4.1.3，最后一段）。

② 宪法委员会第 n° 2012-283 QPC 号判决，2012年11月23日，M. de Mortemart；Rec. Cons. const.，p. 605.

③ 公众参与中的利害关系可以一个景区分级登录的案例加以说明：在2003年对位于巴黎附近的Juine山谷进行分级登录时，农业行会（依据《环境法典》上述条文的规定）对该分级登录的决定表达了强烈的反对。S. Ramnoux，“La vallée de la Juine enfin protégée”；*Le Parisien*，14 août 2003.

④ 这一方面背后的逻辑变化十分值得注意：在早先的2005年2月23日“Natura 2000生态保护区国家协调协会”一案（req. No. 241796）中，法国最高行政法院驳回了一项以2001年11月8日关于Natura 2000程序的法规在制定时没有征求使用权人和所有权人的意见为理由而主张该程序法规无效的上诉申请。，由此可知，（当时的）最高行政法院否定行政决定中的“公众协商原则和透明原则”的存在

⑤ 上议院2012年10月31日第 n° 98 号文件，见 Mme Rossignol 报告，第40~41页。

## 二、公众和遗产管理

在自然和文化遗产管理上，公众和行政机构的关系（与上文提到的公众在相关决策中的咨询作用）有本质上的不同。由于这一方面的特权被公权力所垄断，公众参与的方式不再是在行政决策制定过程中与行政部门共同协商，制定出一套保护程序，而是采取一系列包括而限于物质方面的主要措施（如资金协助、修复和维护工作等）来确保受保护的遗产得到妥善保存或把该遗产恢复原状。一般说来，由于财政原因，公众在这方面的参与都会得到国家的支持，他们保证了政府文化和自然遗产保护活动的接力。然而，尽管这一角色越来越重要，公众参与的能力和范围还是有争议的。

### （一）公众作为接力者的作用

就公众力量参与遗产管理方面事务这一命题的由来来说，一个简单的解释值得注意：国家或是地方政府已经意识到自己不能完全保证自然和文化遗产得到管理。财政原因是主要的因素，尤其是大量具有重要美学价值的不可移动文化遗产的保护，是国家财政面临的重要挑战。在自然遗产的保护方面，财政问题没有那么尖锐，但是广阔的保护范围、自然栖息地的多样性以及生物多样性等问题所造成的保护技术性问题等，都使自然遗产的保护面临很大挑战。另外，企业、所有权人、社团或基金会等不同类型的参与主体参与文化遗产保护的动机和方式都各不相同。但是，无论是什么样的参与者，国家总是根据他们的参与目的和参与方式，采取多样和灵活的方法指引他们的行为。

一方面，虽然公众的参与多种多样，但这些参与行为在其目标和实现该目标的手段两方面必然存在某些共通之处。

探求公众参与文化遗产管理的目标时，对于“管理”一词应当做广义上的理解。公众参与的各种目标主要可以区分为以下三个方面：第一，自然空地的所有权人可以将自己的土地卖给海滨和湖岸地区保护中心。现行税法规定，所有权人可以通过抵扣转让金来支付转让税和平摊税（《基本税法典》第 1716 bis 条）。第二，从自然保护区的管理角度来说，上述自然空间的管理可以委托给社会组织或基金会承担，同样也可通过协议的方式，交给居住在保护区的土地所有人。（《环境法典》第 L-332-8 条）另外，一些位于 Natura 2002 景区的权利人（如所有权人、用益权人、租赁权人等）也可以与国家行政机关签订合约的方式保护和修复保护区（《环境法典》第 L414-3 条）。

然而，正是在文化遗产的维护和修复方面，由于国家或地方政府不能独自承担所有费用，因此更多地需要吸引社会公众资金的支持。

在公众参与文化遗产保护的激励机制上，减免税收的方法最为广泛。出资对文化遗产进行维护和修缮的私有历史古迹所有权人可以享有某些土地税（比如古建维护和修



复之费用)和收入税的减免政策(《基本税法典》第156II条)。一些位于遗产保护区的所有权人,虽然他们的房屋不一定是历史古迹,但如果他们对自己的房屋进行全面的整修,也可以享有减税政策。这些税收优惠政策对于建筑遗产的保护非常有用,因为其将适用范围扩展至没有得到国家认定的遗产。对于后一点来说,税收优惠政策与国家传统的遗产保护政策相比是非典型的。1996年,立法成立“遗产基金会”,这是一个以英国“国民信托”为样板成立的私法上的法人。遗产基金会的职责之一是通过向私人业主颁发认定书的方式保护那些国家没有认定的文化和自然遗产,得到资格认定的遗产所有权人在整修遗产后可以享有收入税的优惠政策。(《遗产法典》第L143-2条,《基本税法典》第156III<sup>ter</sup>条)另外,为了帮助那些收入相对微薄或未达到纳税资格的所有权人,基金会可主动引入一种可由自己的作出的免税认定机制。在这种情况下,基金会可以直接承担物主整修费用的百分之十二。<sup>①</sup>

法国政府亦制定综合政策用以鼓励企业和个人对文化活动进行资助。虽然在文化遗产保护领域,文化资助也一直存在,但是它却一直没有得到认可。用J.-P. Allinne的话来说:“法国原有的国家文化政策完全排斥文化资助。”<sup>②</sup>但是从80年代起,这一情况有所改变。<sup>③</sup>此后,通过2003年8月的Aillagon法(n°2003-709号法律),法国甚至构建起一整套更具吸引力的全面的文化资助法制框架体系。为此,国家在税制上也作出了一些有利于企业(《基本税法典》第238a条)和个人(《基本税法典》第200条)进行文化资助的变更。文化资助政策的实施对于公众参与有两个重要的后果。一方面,企业或是个人文化资助更多地将捐赠交给基金会。尽管不同基金会享有不同的法律地位(例如,公益基金、归属于公益基金并由其管理的免税基金、企业基金),但这些基金会都有一个共同特征,即都是由一个人或多个自然人、法人通过不可撤销的财产、权利、资金和其他资源的捐赠而成立,用来实现公众利益的非盈利性事业团体。<sup>④</sup>立法者还以美国捐赠基金(endowment funds)为原形,通过2008年8月4日法律创立了法国的捐赠基金(fonds de dotation)。它们和基金会相似,都致力于管理用于发展公益事业的无偿和不可撤销的财产捐赠,但政府对其监管更为宽松。另一方面,遗产基金会在2002年决定发动地方民间文化资助。其理念是吸收公众的捐赠来资助特定的项目,一般是基金会和市签署的合约里明确规定的项目。捐赠者也会享有税收上的优惠政策(《基本税法典》第200条)。

另一方面,近几年来,公众成了遗产保护的重要参与者。没有公众的参与,遗产保护不可能得到良好的发展。

---

① 从2000年起,以此规定获得遗产基金资助的人数逐年增长。至2010年,已有238位参与主体获得过遗产基金的资助。见2010年遗产基金会报告,第13页。

② J.-P. Allinne, “Trois idées reçues sur le mécénat”, in J.-P. Allinne et R. Carrier (dir.), *La culture au risque du marché. Le mécénat face à ses acteurs*; Paris, L'Harmattan 2010, p. 17 s.

③ 1987年7月23日《文化资助发展法》(第n°87-571号法律)。

④ 上述法律第18条。

这不意味着排除国家或是地方行政机构对自然和文化遗产的管理权。一些人认为，政府对文化和自然遗产的管理超越了自身职权，而事实上，根据遗产类型和重要性程度的不同，政府的管理行为可以借助多种形式进行。

被国家广泛应用于各种文化遗产保护的税收制度并不对资金进行直接分配，而只是一种调控手段。在缺乏全面统计和研究的情况下，本文难以估计税金支出的多少。但税制手段确实减少了国家在遗产修复方面的预算分配。

作为另一种重要机制，遗产基金会会被看做是国家政府的一个重要组成部分。首先，它可以通过其认定机制让文化遗产和自然空间的所有权人享有税收优惠。其次，虽然税务部门不能对其进行监控，但是文化部门却可以监管其对每一项认定申请的处理：当基金会审核每一个认定要求时，法国建筑师必须根据建筑遗产的利益、维修技术和原材料应用等具体情形出具同意的意见。再次，在基金会的运作方面，政府通过在基金会内部设立某些国家部委的代表（例如分别来自生态、文化和内务部的3位政府官员）的方式实现对基金会的监管和干预。最后，即便审计法庭认为基金会的大部分预算是来自私人捐赠，基金会还是要直接（无人认领遗产所得款项的一部分）或间接（通过税收减免）依靠一些国家预算。<sup>①</sup>

作为一种用以保护自然遗产的（公私）协议程序，（基金会从理论上来说）是一种介于直接干预和间接调控（放松管制）之间的方法。然而，现实状况却不尽如此。

以自然保护区的管理为例，国家代表会选择一名管理人员并和他签订一份合约。管理人的任务除了国家通过2010年9月30日生态部公函的明确规定而委任给他的公共服务性职能<sup>②</sup>之外，另一部分则是《环境法典》规定的法定职责。同时管理者必须制定保护区的管理方案，并由省长最后签署。必须承认，在这样的合作协议中，双方在主体地位上确实是不平等的。为了弥补协议双方在事实地位上的差距，还可以根据当地情况签订一份不算严格的附属合约，即由管理保护区的社会组织和周边的土地所有权人签订协议。这些协议规定了周边土地的管理，例如水管理和入侵物种的管理等。<sup>③</sup>

Natura 2000 生态保护区系统的例子则具有复杂性，进一步证明国家行政机关和管理者在保护区的相对自治关系并不像理论上那么分明。在保护区内，自然生态的保护和恢复也是通过国家与不动产和动产所有权人签订的合同来进行的。签订合同的自由虽然存在<sup>④</sup>，但是事实上，这种自由也受到了欧盟法和国内法的限制。现实中，所有权人接受的合约必须和一份《目标文件》规定的方针和内容相符合。该文件的内容含有预先制定好的招标材料和合同义务。从本质上来说，该合同的订立，至少从现实上来看，

① 2013年审计法庭公开报告第5章，第528页。

② 2010年9月30日生态部函，第35页：[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/01/cir\\_32379.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/01/cir_32379.pdf)。

③ M. Bonnefond, “Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique”, *Thèse Tours*, 2009, p. 392.

④ L. Bodiguel, “Comment construire la règle ensemble? Les documents d’objectifs Natura 2000”, Brière et Grand Lieu in N. Hervé - Fournereau (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l’environnement*; PU Rennes 2008, p. 275.



是在行政意见主导之下的。总之，在现实中，一切都取决于该文件本身的制定和文件中设立的目标。在这一方面，《环境法典》还设立了“指导委员会”，并规定其组成成员包括农业、狩猎业、捕捞业、自然遗产保护和环境保护组织的代表。（《环境法典》第 R. 414 - 8 条）此外，合约中规定的措施的制定必须与“相关地方政府、地方协会以及保护区内土地的所有者和经营者”协商。（《环境法典》，第 L. 414 - 1 条）另外，积极立法的激增还加剧了对 Natura 2000 保护区管理合同的严格限制，通过模糊条款弱化附属于该类合约的相关合同的效力。

总之，在试图总结公众在自然保护区的协议化合作管理中地位和作用时，一位地理学家对自然保护区管理模式的评论十分具有启发性：这种情形“既不同于国家行政机构强制征收地方私主体保护区，也不同于地方私主体动员和寻找中立政府作为保护工具”，这“既是一个自上而下也是一个自下而上的过程，每一主体类型都在积极合作和保护制度化中寻求自己的战略目标”。<sup>①</sup>

然而，遗产保护中的公众参与也存在一定的问题。

## （二）公众参与的能力和范围有所争议

公众参与处在复杂的法律环境之下，因此，轻易得出总体结论是十分危险的。事实上，公众参与可以从两方面来探讨：一是效力；二是国家机构和公众间的相互平衡。

从参与效力方面来说，在法国，公众参与国家政策的管理时常遭到质疑，因为国家机构有促进公共利益实现的基本职能。在某些情况下，这是不争的事实，因为公众参与遗产保护的某些行为确实值得怀疑。

批评常常存在于某些保护地区，例如历史街区保护的公众参与中。在了解 2012 年 12 月 29 日的财政法（第 n°2012 - 1509 号法律）关于“家庭收入高于 10000 欧元的家庭也可享有在文物保护的税制优惠政策”之规定存在的“税收漏洞”的基础上，税制优惠能为某些已有可观收入的所有权人创造暴利。更有甚者，还存在不道德经营者的欺诈性经营活动。某些经营者通过就遗产维护工程申请税收优惠的手段欺诈遗产所有人的钱财，而这些工程却没有真正得到实施。<sup>②</sup>当然，这样的例子还是比较少见的。另外，更让人担忧的是，尽管免税政策促进了文物修复工程，这也只针对那些商业活动繁荣，人口众多且资金充裕的极具吸引力的保护区而言。<sup>③</sup>对于那些在物质上、经济上、社会上不断衰退的历史保护区来说，由税收激励带来的遗产修复的良性循环对穷人是没有任何激励作用的。

在受到保护的遗产范围之外，遗产基金会为未受保护的遗产进行的认定确实较有实效。根据审计法庭的报告：即使是未获得税收减免的情况下，有一些房屋所有权人

<sup>①</sup> 前注 M. Bonnefond 论文，第 396 页。

<sup>②</sup> Florence Evin, “Malraux, reviens, ils sont devenus vieux!” *Le Monde*, 17 nov. 2012.

<sup>③</sup> Y. Dauge 的采访, *Le Monde*, 17 nov. 2012.