

位置: 首页 >> 专家论坛

论世界遗产保护与发展的核心问题

——从德国与四川世界遗产的比较分析谈起

陈兴中 郑柳青

(四川旅游发展研究中心, 乐山师范学院旅游学院, 四川 乐山 610004)

摘要: 世界遗产是人类最具价值的自然历史和人类历史遗存, 如何处理好遗产保护与发展的关系是一个有待长期研究的课题。本文通过德国与四川的世界遗产产业的对比分析, 提出了世界遗产保护与和谐发展中的六大核心问题: 法制保障、管理规范、资金到位、人才培养、合理开发、社区和谐, 并针对实际情况提出建议和意见。

关键词: 世界遗产; 和谐发展; 德国; 四川

The Core Element Analysis of Protection and Development of World Heritages

—— Taking Germany and SiChuan as the examples

CHEN Xing-zhong, Zheng Liu-qing

(Sichuan Tourism Development and Research Center, Tourism College of Leshan Teachers College, Leshan, Sichuan, 614004, China)

Abstract: World heritages are the natural history and human being existing. How to deal with the relationship between Protection and Development of World Heritages is a challenging studies. the author points out the Core Element Analysis of Protection and Development of World Heritages by analyzing the differences between Germany and SiChuan. They are: Legal guarantee, fund ensures, management standardize, personnel training, development rationally, community harmonious. According to the six fields, the author brings forward some specific measures.

Key words: World heritages; Development harmonious; Germany; SiChuan

《世界遗产公约》是在全球范围内具有深远影响的国际准则性文件, 它的主要任务是确定世界范围内的文化与自然遗产, 从科学、保护与美学的角度将那些被认为具有突出意义和普遍价值的古迹(文物、建筑群、遗址等)和自然景观(地质结构区、地貌结构区、生物结构区及濒危物种生态区或自然美的风景区)以及文化景观(自然与文化的共同作品)定为世界遗产, 让全人类承担起保护的责任。公约对文化遗产和自然遗产的定义采用了列举的方式。世界遗产是自然界在漫长的历史长河中为我们保留的自然景观和独特的资源, 以及人类以其聪明和才智创造出的物质和精神产品的结晶, 是最具价值的自然历史和人类历史遗存, 它们是自然规律和社会发展规律的典型体现, 也是“人地关系”和谐的结晶。保护它们也是保护我们的生存环境与保护我们的存在。

《世界遗产公约》中提出要求成员国“加强对本国文化遗产和自然遗产的保护, 纳入遗产保护工作的全面规划及建立适当的工作机构”, 配备相应的工作人员, 发展科学的技术研究, 并拿出具体方法, “完善为确定、保护、保存、展出和恢复这类遗产所需要的适当的法律、科学、技术、行政和财政措施”以及一些诸如发展基金等制度的规定。根据各国在世界遗产保护与和谐发展方面的实践与经验, 我们归纳出六个方面的核心问题, 并以德国和四川为案例进行分析。

一 德国与四川两地遗产保护法制比较

1972年联合国教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》诞生之前, 德国国内法已有相当的基础, 1902年德国就制定了保护优美景观的法律, 1971年古迹保护的内容已纳入联邦建筑基本法。德国是世界上对世界遗产保护法律最严格的国家之一。例如, 德国《风景保护法》规定: 如要占地建厂, “必须在规定期限内, 对由于开辟建筑用地而造成的对自然环境的损害进行补偿。”并按照法律规定, 在工厂建成后的数年内, 周围的自然环境状况恢复到原来评定的分值。《森林法》规定凡是原始森林不许砍伐, 凡是可植树的地方必须植树, 凡是农民利用私家土地种树的政府给予补助^[1]。从某种角度讲, 正是由于像德国这样先进国家的国内法制的成熟促成了国际相关公约及法律的诞生; 另一方面, 德国在成为遗产地国后, 国内立法的理念和原则上都努力与国际法保持一致, 并在保护体系中, 确立一系列相应的政策、条例、政令对自然文化遗产保护的各个层面做出相应的规定。1993年德国开始实施“环境赔偿责任法”, 目前已实施生态税和环境税。德国世界遗产保护的立法思路非常明确, 它强调保护工作不是独立进行而是多元的, 保护体系涉及到的制度、管理、资金等多个环节, 如保护行政管理体系、资金保障体系、监督体系、公众参与体系等, 都以法律、法规的形式明确下来, 为遗产保护工作提供了重要基础和保障。因此德国整个自然文化遗产保护工作具有很强的可操作性, 政府和民间的力量都得到充分的发挥。

与德国相比, 四川的遗产保护法制相对滞后。目前我国已有《文物保护法》《森林保护法》《矿产资源法》《环境保护法》《风景名胜区管理暂行条例》等涉及世界遗产保护管理的法律法规, 四川的世界遗产地长期以来以“风景名胜区”替代“世界文化、自然遗产”的概念, 以《风景名胜区管理暂行条例》和《四川省风景名胜区管理条例》作为主要的执法依据, 但随着世界遗产热的不断升温, 各级政府申报和经营世界遗产的热情空前高涨, 当遗产越来越成为向社会提供文化与精神消费需求的重要资源时, 世界遗产保护的负面事例不断出现: 如青城山申报世界文化遗产成功后, 省内外房地产开发商在青城山保护区域内掀起圈地狂潮, 蚕食土地高达4000多亩, 致使长期栖息生存于青城山遗产区域内的数千只仙鹤集体失踪, 反映了遗产保护的诸多漏洞, 尤其是立法、执法的滞后。为了对世界遗产进行有效的管理和保护, 四川省于2002年出台了《四川省世界遗产保护条例》, 这是我国关于保护世界遗产的第一个地方性法规, 使四川省世界遗产的保护和利用有了法律保障, 标志着四川省将世界遗产保护工作纳入了法制轨道。

二 德国与四川两地遗产管理工作比较

《保护世界文化与自然遗产公约》确定的缔约国的主要责任是“鉴定、保护、保存、展出与遗传后代”等五项。这五项责任必须通过政府管理来实现。世界遗产资源属于国家所有, 政府主体负责管理并实践缔约国的责任。为公众保护, 对公众开放, 接受公众监督, 传承遗产文化。德国对世界遗产的管理采用的是地方自治型管理, 中央政府只负责政策发布、立法等面上的工作, 而具体管理事务则交由地方政府负责。在德国, 自然与文化遗产保护是地区和州政府的职责。国家公园和大部分面积较大的自然保护区都归地区和州政府所有, 一些面积较小的自然保护区的土地权

归社区或私人所有,各个州可以根据具体情况进行相应的立法。如科隆立法规定,所有建筑物高度不得超过科隆大教堂(157米)的高度,大城市的老城区保持原有风貌等。

在我国,目前解决遗产资源管理体制的学界争议的焦点在于:世界遗产的经营权是转让给企业或旅游经营者,还是效仿国外由国家管理经营?世界遗产作为一种公共性资源,对遗产的保护理由由国家来承担,即由政府来承担保护世界遗产的成本,因此政府也是管理主体。所以,经营权要严格控制。但在目前我国世界遗产保护与景区管理体制不完善,有政府主管的,有企业主管的,有股份制的,不一而足,四川也是这种情况。因此遗产的开发利用形式也多种多样,但以景区旅游和文化产业开发为主。事实上,只有合理的管理体制,才能正确处理遗产保护与开发的关系,也才能形成良性互动的局面。四川是中国唯一同时拥有世界自然遗产、文化遗产、自然与文化遗产的省份,四川对于世界遗产的保护意识在乐山大佛的保护工作上得以很好体现,乐山市政府专门设立“大佛景区管委会”,下设“大佛文物保护局”,较好地解决了管理权、保护权及经营权问题,并有计划的开展保护工作。乐山大佛仅现代比较大规模的抢救维修就有6次,2006年又对大佛整体进行全面维修保护,包括大佛的头、肩、胸、腹、脚等部位,进行了清除杂草、去污修补以及防风化保护、佛身排水、佛脚防水冲击等重点保护工程。由于遗产资源是一个大的综合体,保护工作要多方面进行,除了要保护自然的原生性,更要注意挖掘其文化内涵,保护文化的多样性。同时,遗产地与社区是同步发展的,世界遗产地不仅包含历史发展阶段的时间因素,而且包含了立体的空间综合因素,充分体现了“人地关系和谐”。^[2]在这些方面乐山大佛遗产地都作出了突出贡献。

三 德国与四川两地遗产保护资金投入比较

世界自然与文化遗产资源具有公益性,因此遗产地保护的主体应是政府。德国建立了统一的遗产管理机构,遗产管理费用主要由国家财政负担。在资金保障体系方面德国立法明确规定保护对象的资金补助额度和数量:第一,国家和地方政府的财政拨款通常是保护资金最主要的来源,款项数额巨大,早在1997年,德国柏林就将14亿马克(大约60亿元人民币)用于文化遗产保护。第二,以国家投资带动地方政府、社会团体、慈善机构及个人的多方合作投资的方式也存在。例如德国的古堡允许出售,有的只是一欧元的象征性价格,但是法律要求购买者必须投入资金进行维护,必须有相应部分对公众开放,必须展现其真实性和完整性,从而形成保护与利用的良性循环机制。第三,其他各类相关政策的制定也为遗产保护提供了多渠道、多层次的资金筹措方式,如减免税收、贷款、公用事业拨款、发行奖券等,使资金得到有效保障。例如法律规定,为遗产地修复进行的投资可以减少所交税收^[3]。此外,德国还积极援助国际世界遗产项目,联邦外交部为130个国家展开的1200多个项目提供了大约3千3百万欧元的资金。

长期以来,我国的世界自然与文化遗产地和风景名胜区在国家地方的财政预算中没有设立专项或经常性保护项目,不少遗产保护区没有稳定充足的经费来源。国家主管部门和地方政府对遗产保护区的投资一般仅限于基建、人头费和专项补助。由于国家财政拨款有限,致使许多文化与自然遗产保护步履维艰。据有关机构统计,自20世纪80年代中期以来,主管国家风景名胜区的国家建设部每年可支配的用于景区管理工作的经费只有1000万元,平均每个景区8.4万元^[4]。四川地处西部,由于经济发展水平和政府财政限制,遗产保护资金不能保障,或资金投入有限。针对这种情况,四川省政府在寻求国际援助的同时,大力发展旅游业,将旅游收入的一部分拿来用作遗产保护。于是遗产保护不得不面对这样的矛盾:一方面国家主管部门要求景区保护好遗产资源以永续利用;另一方面又要求景区管理部门靠山吃山,自己解决保护经费问题。

四 德国与四川两地遗产专业人才培养比较

自然与文化遗产地的保护和利用,涉及到广泛的科学知识和专业化的管理。这一特点,决定了必须重视对自然与文化遗产地的管理人员的培育,提高他们的专业素质和管理水平是实现遗产地可持续发展的关键问题。德国高校在这一领域内的理论研究及专业人员的培养,为德国世界遗产产业的发展做出了突出的贡献。德国考古研究所在国外已经非常知名,勃兰登堡理工大学“建筑、土木工程和规划”学院的“世界遗产研究”专业是目前世界上唯一的以联合国教科文组织提出的“世界遗产”概念而设立的新专业。它培养出了大批结合建筑学、生态学、管理学、经济学、旅游学的综合性、跨学科的全新“遗产研究人才”。至今,德国在考古和文物修复、遗产文化、绿化技术、污水和废水的重新处理、新环保技术的研发和升级、以及旅游业管理和目的地管理方面拥有了一大批世界级的人才。

四川的遗产研究和实践与德国有很大的差距。专业保护队伍显得更加弱小,四川各高校还没有开设遗产专业,所以遗产研究与开发人才培养出现空缺,训练有素能在第一线保护修复的人更为稀缺。在这方面四川有很多教训,如在古建筑保护与重修方面,不乏花了大量的资金和人力物力,脱离历史的原来真实去重建一些毫无文化遗产价值的新景点。目前四川遗产地缺乏有效地从事遗产保护的专业人员,整个遗产管理体系存在着经营管理不善,服务质量不到位,不善协调各种关系等问题。目前,四川对于世界遗产保护的工作已经得到了各级政府和广大有识之士的重视,开展了遗产保护与遗产宣传的各项活动,乐山师范学院旅游学院已准备开设世界遗产管理与保护专业,这必将大大提高四川的世界遗产的保护水平。

五 德国与四川两地遗产利用比较

北京大学谢凝高教授指出:世界遗产具有五大功能,即:“科学功能、教育功能、旅游功能、启智功能和创作山水文化体验活动的功能。”^[5]

1980年,世界旅游组织在菲律宾召开的世界旅游大会通过的《世界旅游宣言》称:“所有旅游资源都是人类遗产的构成部分”,这正是世界遗产作为旅游资源加以利用的理论根据。对世界遗产而言,能够在保护的基础上可持续利用才是最终目的。当人们看到合理利用遗产能带来巨大的经济和社会效益后,就会对文化与自然遗产的保护投入更大的热情,而达到保护与利用的良性互动。德国除了保护32个联合国教科文组织的世界遗产地以外,还保护了各个历史时期的建筑,总共5000座城堡和宫殿、6000座博物馆和500座展览馆,还有许多独一无二的小型文化宝藏和自然保护区。同时发展了文化产业、休闲产业与旅游业,以遗产资源的鲜明文化特征吸引大批游人,并带动了本地传统和现代产业发展^[6]。“德国世界文化遗产协会”在本国的世界遗产整体规划中,从毛尔布劳恩的修道院到吕贝克老城,从弗尔克林肯炼铁厂到柏林的博物馆岛,根据各遗产地不同的文化内涵,将德国的32个世界自然、文化遗产整合起来,连成富有吸引力的旅游线路。2003年4月,协会出版了题目为“生动的历史——德国的世界文化遗产”的宣传册,该手册的中心主题是保护和利用世界文化遗产的创意和设想。除了介绍世界遗产地本身外,还推荐了若干条具有丰富的文化内涵的世界遗产旅游线路,如葡萄酒之路,啤酒、宝石之路,音乐之路,工业之路等。

四川的世界遗产地同时也是著名的风景名胜区,但在四川的遗产利用中缺少全局性地统筹策划。与德国相比,四川的遗产旅游在历史文化内涵的挖掘上还有待提高。四川乐山的遗产旅游将注意力放在乐山大佛和峨眉山景观方面,而对乐山作为历史文化名城本身的挖掘和开发尚未形成统一认识,对修建于明代的部分古城墙的保护与利用至今未能得到重视;四川的九寨、黄龙地处藏、羌族聚居的阿坝自治州,民族风俗、风情丰富而独特,但在这两个遗产地,对自然景观保护和开发的重视远胜于对少数民族文化的保护和开发^[7]。由于缺乏整体规划,四川遗产地的无序开发或过度开发使原本脆弱的遗产地生态及环境破坏严重:都江堰青城山景区的索道、单轨铁道、游乐园、商店、旅馆等非遗产建筑屡建不鲜,商业味太浓,四川大凉山雷波国家自然保护区,从1994年至2003年间,大熊猫由34只减至1只^[8]。以上种种问题反映出四川在遗产利用的过程中缺乏科学统一的规划,出现了重开发轻保护的严重倾向。

六 德国与四川遗产地社区建设比较

2002年,《世界遗产布达佩斯宣言》中明确指出:“努力在保护、可持续性和发展之间寻求适当而合理的平衡,通过适当的工作使世界遗产资源得到保护,为促进社会经济发展和提高社区生活质量作出贡献”。协调好世界遗产地和遗产地社区关系,处理好遗产地社区发展是世界遗产地和谐发展关键之一。德国遗产旅游开发,最可贵的一点是实现了社区、政府和投资者的共赢,从而很好地解决了产业调整带来的失业等一系列社会问题。例如鲁尔区工业遗产旅游就很好的例子,在实施工业遗产保护与产业调整中,让民间承担的过程都变成一种就业过程,维护环境、污水和废水的重新处理,开辟了新环保技术的研发和升级的就业空间,同时也带来当地产业转型的契机^[9]。再如,德国在旧城改造的过程中也很好的处理了遗产地与社区的关系,杜伊斯堡景观公园的经营主管拉贝认为:“只是通过文物保护的方式并不能拯救这些古建筑,因为在博物馆里并不能生活,谈不上任何发展的机会。只有将整修古迹和城市发展结合起来,才能防止古城继续衰败,同时保障人类的生存基础。”德国中部欧洲中世纪都市遗迹——班贝克古城还留存着中世纪的景观,古城每一幢房子里都住着当地民,而沿河是一排排渔民之家,正是有他们的精心呵护,古城才得以保护和延续,这些做法都堪称“加强社区建设,促进世界遗产地和谐发展”的成功典范。

四川峨眉山在遗产地社区建设方面也是一个样本。在峨眉山154平方公里的核心区有1个乡镇、16个村、1.6万多农民，是全国世界遗产地中农民最多、社会构成最复杂、管理难度最大的遗产地。峨眉山旗帜鲜明地保护遗产地内农民，在每一个环节上完善当地民众的权益保障机制：用离土不离乡的办法吸纳遗产地民众参与遗产管理和旅游业的营运，取得相应的收入分配，并以人性化的方式就地安恤远离核心区的山民，密切了遗产地和农民的关系，实现了遗产地和农民的和谐相处^[10]。但四川也出现一些教训：都江堰为整治环境，拆掉价值约22亿元的建筑，当地居民付出沉重的代价和成本。

七 结论

2007年11月，联合国教科文组织世界遗产中心、世界自然保护联盟、世界自然基金会、保护国际等主持的第三届世界自然遗产大会由中国主办，并将在中国四川省乐山市举行，大会主题为“保护世界遗产，促进和谐发展”。下设三个专题论坛：“加强保护监测，提高世界遗产地管理水平；规范旅游管理，实现世界遗产地协调发展；加强社区建设，促进世界遗产地和谐发展。”这次世界遗产大会的主题，也是本文阐述的主旨。目前遗产保护与利用的矛盾日益突出，遗产资源受到不同程度的侵掠和破坏。如何处理好遗产保护与利用关系，成为学界、业界和政界共同关注的问题。笔者于2007年前往德国实地考察，德国由于成功的处理了世界遗产地的保护和发展的关系，因此获得了“保护世界遗产”和“促进和谐发展”的双赢，总结其经验就是：在法制基础上立足保护，在严格管理的基础上合理开发，在确保资金投入的基础上促进保护与利用的统一，在科学规划基础上促进国家、经营者与社区利益的和谐发展。其中，制订法律是遗产保护得以保障的首要措施，管理严格、资金到位、人才培养三者的良好配合是遗产保护的关键环节，合理开发是遗产价值得以向公众体现的重要渠道，社区和谐是实现遗产地和谐的群众基础。以上六个方面既是问题也是手段，最终是达到遗产地和谐发展的目的。

四川的实际情况对我国则是“窥斑见豹”。笔者建议：一是立法机关在保护世界遗产这个大主题下，将我国已存在的法律资源整合起来，尽快制订颁布《中华人民共和国世界遗产保护法》，同时遵守《保护世界文化和自然遗产公约》，以及我国签订的针对世界遗产分类的其他相关国际公约；二政府保证一定规模的财政拨款用于遗产保护，同时国家收取进入市场经营的世界遗产地一定管理费，建立世界遗产基金，用于非市场化运作的世界遗产地的管理、保护、宣传和研究；三是完善管理体制，实现管理权、经营权与监督权相分离，在明晰产权基础上发展旅游股份有限公司，设立遗产保护管理委员会或监察委员会对遗产保护、开发利用进行监督；四是对遗产地管理人员的培训，应侧重能力培养、技能训练以及潜在能力的发掘和提高，从被动保护转化为主动保护，遗产管理机构应对所需人才的类型、数量、质量、结构等做出总体的规划，纳入高校人才培养计划；五是以“人地关系和谐”为发展模式，把绿色旅游、生态旅游、文化旅游作为发展遗产地旅游的重点，构建特定的人文生态系统，促进保护与发展的协调发展；六是重点解决遗产地内社区居民的生存权与遗产地内土地管理与使用权的矛盾问题，解决好遗产地居民的长期社会保障的地位；解决好外来文化对遗产地本土文化冲击；解决好政府、经营者与社区居民三者利益公平关系，力求遗产地和谐发展。

参考文献：

- [1]德国的环境保护,解放日报, 1993.5.30.
- [2]陈兴中,汪明林,干鸣丰.现代旅游景观学[M].四川科学技术出版社, 2002.
- [3]宋长法.从柏林、吕贝克市看德国古城、古迹保护的方式及其借鉴[J].城乡建设,2000(1):35-36.
- [4]苏一星,邓华陵.我国世界遗产管理保护现状、问题及对策[J].开发研究2006(5):78.
- [5]李纪.世界遗产利用与保护中的不公平问题[J].中国地名, 2006(6):88.
- [6]何佩雅与德国国家旅游局长的访谈[J].德国, 2007(2):34-36.
- [7]曾玉.世界遗产的保护必须走法制之路[J].天府新论,2005(11):166.
- [8]陈兴中.四川盆西山岳型世界遗产类旅游地可持续发展研究[J].西南民族大学学报, 2006(1):25.
- [9]巫莉丽,隋森.德国工业旅游的发展及其借鉴意义[J].德国研究, 2006(2):57-58.
- [10]马元祝.峨眉山:为世界遗产管理作一个“中国样本”[J].风景名胜, 2006(3):15.

原载于《西华大学学报》2007年5期，人大复印资料《旅游管理》全文转载，2008年1期。

Copyright © 2008 四川旅游发展研究中心 All Rights Reserved.

Tel: 0833-2271010 Email: lyfzyjzx@lsnu.edu.cn

网站制作: PengXiang 管理入口