

欧盟保护开发文化和自然遗产的成功经验有哪些可资借鉴

王雅梅 谭晓钟

〔摘要〕 文化和自然遗产是全人类共同的宝贵财富，有效保护和科学开发这笔财富是世界面临的重大课题。欧盟和中国都拥有极其丰富的文化和自然遗产资源。欧盟在保护和开发文化和自然遗产方面采取了许多有效措施，取得了不少成功的经验，对我国这项工作的开展可以提供许多有益的借鉴。

〔关键词〕 欧盟；保护和开发；文化和自然遗产；中国；借鉴

〔中图分类号〕 G07 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1008 - 0139 (2004) 04 - 0139 - 04

今天，文化和自然遗产的保护和开发已成为在联合国主导下的世界性运动。在有效保护的前提下对文化和自然遗产的科学开发就是要利用遗产这种资源的价值为人类创造社会效益和经济效益。在这方面，欧盟及其成员国所采取的一些政策措施对包括中国在内的许多国家可以提供有益的借鉴。

一、欧盟及其成员国文化和自然遗产保护开发政策及实践

1. 高度重视对文化和自然遗产的保护工作

欧盟国家拥有丰富的文化和自然遗产，许多欧盟国家像意大利、西班牙、法国等都是名列前茅的遗产大国。文化和自然遗产的保护在欧盟及其成员国受到高度重视。

早在 1974 年，欧洲议会就通过了一项决议，指出在文化领域尤其是在保护文化遗产方面采取共同行动的必要性。1993 年欧洲联盟条约的签订为文化遗产的保护提供了坚实的法律基础。条约第 151 条规定，必须支持成员国采取的行动，以保护和捍卫具有欧洲意义的文化遗产。1997 年，欧盟委员会开始着手对城市发展进行全面评

估，建立了一个城市论坛和一个关于城市环境的专家组。这促使在 2001 年欧洲理事会和欧洲议会通过了一项决定，建立一个旨在促进可持续的城市发展的共同体合作框架，该合作框架覆盖了与文化遗产有关的文化、旅游和休闲活动。

欧盟实施的“文化 2000”计划的关键目标之一就是保护和提升欧洲文化遗产的价值，资助旨在保护具有特殊重要性的欧洲遗产项目，该计划预算中大约 34% 是专门用于该目标。“文化 2000”计划也对遗产领域的合作项目提供资助，如项目培训、经验交流等。欧盟在 1999 年通过的《欧洲空间发展展望》政策文件中，提出了欧盟空间发展的三项政策指南，其中之一就是“对文化和自然遗产的慎重管理和保护”。该目标要求欧盟国家对文化和自然遗产进行有效的保护和合理的开发。

为了同文化产品的非法交易作斗争，欧盟采取了许多措施。2001 年 6 月欧洲议会通过了一项决议，要求加强成员国和欧盟在禁止文化产品的非法交易方面政策和行动的协调，尤其是在扩大的联盟中。科学技术在促进文化遗产修复和保

〔作者简介〕王雅梅，四川大学经济学院副教授，四川 成都 610064。

谭晓钟，四川省社会科学院历史研究所副研究员，四川 成都 610071。

存方面有着重要的作用，欧盟开展的名为“明天的城市和文化遗产”的大型活动，就为城市文化遗产的修复、保存和开发研究提供资助。从成员国来看，法国从其第四个五年计划（1961 - 1965）开始，文化就列入了五年计划之中，文化遗产的保护始终列在首位。

2. 积极宣传和普及有关文化和自然遗产的知识，

欧盟认为保护遗产是欧洲每个公民的义务，而激发他们爱护遗产的前提条件是普及文化和自然遗产知识，让大家了解其重要性，因此采取了许多措施来宣传欧洲的文化遗产，普及有关文化和自然遗产方面的知识，提高人们保护共同遗产的意识。

欧盟委员会和欧洲理事会一道，运用其教育和训练计划以及其他活动来促进公众对文化遗产的了解。如欧盟的“苏格拉底计划”就资助在文化遗产领域的教育项目，它包括学校和博物馆。“达·芬奇计划”资助其他项目，如传统手工艺培训、文化遗产的修复和开发方面的培训。此外，欧盟还采取了特殊的行动来促进地方和少数民族语言的保护。1999年欧洲理事会发起了“欧洲，一个共同的遗产”的活动。活动中的一些项目涉及到摄影方面的遗产、欧洲古老的大学、手工业和欧洲的音乐传统等。

1984年，为了鼓励更多的法国人参加文化活动，法国创立了文化遗产日活动。从1992年起欧洲许多国家也加入了遗产日活动的行列，每年9月，都要举办旨在弘扬历史和传统文化的文化遗产日活动。在法国，春天举办“博物馆日”，秋季举办“文化遗产日”，被文化部列入国家文化遗产保护名册的各类建筑物，包括博物馆、教堂以及部分政府机构所在地等，都免费向公众开放。卢浮宫、凯旋门等著名博物馆和历史古迹也在免费开放之列。在意大利，每年举办“春天”、“夏日”、“秋实”或“冬眠”等各种主题活动，全国各地150个城市中数百座平时不对外开放的古迹，一律向公众开放。同时每年在罗密欧与朱丽叶的故乡维罗纳举办大型歌剧节，以古罗马角斗场为舞台，演出《阿依达》、《卡门》这些不朽的剧作。

这些活动的目的在于不仅要保护这些遗产，重视它们的价值，而且要让公众走进来，了解和知晓自己所处的环境，自己所在区域和国家的历史文化资源。

3. 文化和自然遗产保护的规范化和制度化

欧盟国家对建章立制工作历来很重视，对文化和自然遗产的保护管理的法制建设同样如此，如法国先后制定了《保护及修复历史遗迹法》、《古迹保护法》、《建筑法》等。欧盟国家一方面通过立法，从制度上对文化和自然遗产的保护管理给予充分的保证，另一方面设立专门机构进行监督管理，同时重视调动社会积极因素，为遗产保护服务。

法国文化部下设文化遗产局，地方上也有相应机构，负责调查和监督文物古迹的现状和维护工作。意大利政府专门设有文化遗产部，统一管理文化遗产等事宜。西班牙则由文化部下设的“历史遗产委员会”管理。法国规定各级文化遗产尤其是建筑类遗产，如由私人所有或者私人管理，必须依法履行保护的义务，而没有任意改动的权力。在西班牙的首都马德里，政府明文规定，任何单位和个人不得对市中心的古建筑进行任何改动，并且每隔20年必须按照原来模样重新进行维修和粉刷，否则将课以重罚。西班牙还创办了文物保护学校，培养专门人才。意大利也十分重视专业人才的培养，认为这是文物保护的基础和保证。

在法国，直接由国家管理的重点文物古迹不足5%，近一半的由市级部门管理，而半数为私人管理。意大利政府在保护和管理文物古迹方面形成了由政府负责保护、私人或企业进行管理和经营的“意大利模式”。这种模式有利于调动私人 and 企业的积极性。

法国可谓视文化遗产为生命的国家，政府用于保护文化遗产的开支很大。此外，法国有6000多家基本上以保护地方历史遗迹为使命的协会。对文化和自然遗产的良好保护和开发使法国成为世界第一旅游大国。

4. 实施可持续的旅游业发展战略

欧盟国家良好的自然条件和丰富的文化遗产使旅游业成为其极为重要的产业。然而旅游业的蓬勃发展，对文化遗产与生态环境的保护，既是一个机会，又是一个挑战。某些城市如威尼斯、佛罗伦萨和布鲁日完全是旅游业占统治地位，已达到某种限度。面对旅游业日益发展对文化遗产和生态环境所带来的巨大压力，欧盟及其成员国都采取许多行动来保护环境、保护文化和自然遗产，实现旅游业的可持续发展。

如在欧盟岛屿地区，由于其地理条件的特殊性，往往形成了岛屿特殊的生态环境、历史文化和民俗风情等。许多岛屿至今仍保留着大量的历

史遗迹和中世纪的城市风光。岛屿地区的地理和人文特征使之成为欧盟独特的组成部分和旅游者圣地。如西班牙的巴利阿里群岛旅游区，不仅有阳光、海滩，而且以亚热带海岛风光著称，被人们称为“地中海的浴盆”；希腊的罗得斯岛历史悠久，拥有保存得相当好的宙斯和雅典娜两座神庙的遗址。希腊的山多里尼岛，可以说是希腊最美丽、最受欢迎的岛屿之一。山多里尼岛的人口有 7000 人。但每逢旅游旺季，人口激增 10 倍，是希腊岛屿中游客密度最高的一个岛。由于其地理条件的特殊性，使得岛屿地理空间和环境承载力有限，生态环境脆弱、抵抗外来干扰能力不强，生态环境和文化遗产的保护面临着极大的压力。为此，欧盟结构基金向这些岛屿地区提供了大量的援助，帮助它们实现旅游业的可持续发展。

5. 把文化和自然遗产的保护开发与区域经济发展紧密结合起来。

欧盟许多落后地区，如山区、边远地区、岛屿地区等，都是欧盟区域政策援助的重点区域，其 3 个特征中的第一个特征即“通常是欧盟环境和文化遗产的关键组成部分”。欧洲几乎一半的公园、自然保护区和受保护的地区都位于山区。近 10 年来，欧盟划定的保护区域的范围在扩大，但大多数仍在受保护的岛屿地区。许多山区所拥有的与众不同的生活方式、有代表性的建筑形式和祖先的传统，使山区文化成为欧盟的宝贵遗产。而山区海拔高度的差异以及气候条件的多样孕育了丰富的动植物资源，形成了各具特色的自然环境。欧盟在援助这些落后地区的发展时，都非常重视对当地文化和自然遗产的保护开发，把文化和自然遗产的保护开发与区域经济发展和就业机会创造性地紧密结合起来。

结构基金是欧盟帮助落后地区发展的最重要的财政工具，它覆盖了欧盟在文化活动方面开支的大部分。结构基金所资助的项目，通常都涉及到文化方面的内容，如修复和发展历史建筑 and 文化遗产，建设文化设施，建立文化旅游服务或提供艺术或文化活动管理方面的培训。

二、中国从中可以借鉴些什么？

中国是文明古国，拥有丰富的文化和自然遗产。目前，被列入名录的世界遗产已有 31 项，仅次于西班牙、意大利，位居世界第三位。同欧盟国家相比，中国在保护和开发遗产方面还有相当差距。欧盟在文化和自然遗产的保护和开发利用方面所采取的政策措施，有许多可供中国借

鉴。

1. 高度重视文化和自然遗产在社会经济发展中的重要作用

文化作为一种精神的力量，越来越成为经济发展的重要动力。在经济发展中，人文资源甚至比原材料、能源的作用更大。把握文化与经济相互交融的趋势，实现二者的良性循环，共同发展，是全球化日益发展的今天，各国各地区经济发展所面临的现实而紧迫的战略任务。一个民族、一个地区久以流传的文化习俗及遗存，是该民族、该地区的根基和发展的原动力，尊重和保存不同民族与地域的文化正是人类共同生存的基础。

文化构成了中国现代化进程向前发展和巩固的一个重要因素。从历史上来看，每个地区的文化都是中华文化中不可或缺的组成部分。中国社会经济的发展应建立在对自身丰富多彩的文化和自然遗产的知晓和保护、各民族人民之间的相互了解上。在进行现代化建设的同时，我们只有保护好文化和自然遗产，实现人与自然和谐发展，才对得起子孙又无愧于祖先。也只有这样，才有可能动员一切创造性因素为我国社会经济建设服务。

文化通常与发展密切相连，因为文化生活促进了地方和区域的认同，是吸引游客和投资者的的重要因素。随着全球化的日益发展，文化和自然遗产对区域发展的重要性日益增强。我国西部地区有着丰富的文化和自然遗产，它们是西部地区发展的重要财富和资源，有效保护和合理开发这些遗产，是西部大开发的战略任务之一。

2. 树立保护第一意识，切实加强文化和自然遗产的保护

目前我国许多文化和自然遗产正面临日益增加的威胁，这种威胁，除了自然环境的变化、时间本身的磨砺外，最主要的是人类活动的影响，其中大规模的经济开发和过度旅游，是直接的破坏因素。加强文化和自然遗产的有效保护，势在必行。

首先要强化广大干部和群众保护文化和自然遗产的意识，让大家了解文化和自然遗产是不可替代、不可再生的宝贵资源，必须把对遗产的保护放在第一位，一切开发、利用都要以有利于遗产的保护和保存为根本。其次，增加政府的投入，在经济上为保护遗产创造条件。目前，政府对高级别遗产保护的投入应该说是比较到位的，但对整个遗产保护的投入仍是不够的，在经济欠

发达地区更为明显。当然，这与经济发展水平有关，但应逐渐增加投入。对此可以借鉴国外经验，设立专项基金，用于遗产保护。再次，加强遗产保护和开发工作，必须有计划地造就一大批高水平的专业人才。目前遗产保护的专业人才匮乏，特别是高水平的人才，因而难以胜任遗产的保护以及修复工作。

3. 在有效保护的同时，科学地开发利用文化和自然遗产

联合国教科文组织在《关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议》中提出，应该使文化和自然遗产在社会生活中发挥积极的作用。保护文化遗产并不排斥对其合理、科学利用，处理好保护与开发的关系，就能得到可观的回报。法国、西班牙对遗产的保护是非常好的，其遗产开发工作也非常好。2000年，法国共接待国内外游客7550万人次，成为世界第一旅游大国，旅游收入达299亿美元；西班牙接待游客4820万人次，旅游收入达310亿美元，占国内生产总值的11.4%，成为与建筑业和汽车工业并列的三大产业之一。

处理好保护和利用的关系，有效保护和科学开发文化和自然遗产是全球化进程中区域社会发展的一种战略选择。落后地区文化和自然遗产的开发，具有极为重要的意义。

一些自然和人文景观，一旦列入世界遗产名录，势必会提高其知名度，吸引众多的游人。但在我国，由于一些遗产地“重申报轻保护”、“重开发轻管理”，这些宝贵的人类财富不仅受到风吹雨打等自然灾害的影响，同时也正受到人类掠夺式开发的威胁。如湖南张家界因其美丽的风光而成为世界遗产。但在该自然保护区，由于不按规划办事，建有400余家旅馆、53家旅行社和40家娱乐中心，给该遗产资源造成严重的破坏和污染，进而被联合国教科文组织亮了黄牌。云

南最有名的世界遗产丽江古城目前也面临严峻的过度开发问题，每年数百万游客的到来使古城环境受到污染，生态平衡遭到破坏。世界文化遗产武当山的复真观被改建成三星级宾馆，有600多年历史的遇真宫则在不久前的一场大火中化为灰烬。但是应该指出，旅游发展不总是和破坏遗产资源以及破坏环境联系在一起。越来越多的事实证明，只要注意协调好保护与开发的关系，发展旅游不但不会带来破坏，还可以增强保护的能力。

4. 制定和完善保护文化和自然遗产的法律法规，加强各部门的合作与协调管理。

联合国教科文组织在《建议》中指出，每一项文化和自然遗产都是独一无二的，任何一项文化和自然遗产的消失都构成绝对的损失，并造成该遗产的不可逆转的枯竭。在许多地方，因目光短浅、急功近利或以开发的名义破坏文化和自然遗产的行为比比皆是，对待文化和自然遗产缺乏科学态度的做法也屡见不鲜。当前我国的文化和自然遗产保护事业面临着不少问题和困难，首先是保护遗产的专门立法滞后于开发。我国已制定了文物保护法、风景名胜区管理条例、森林法、自然保护区管理条例等，但尚无专门的文化和自然遗产保护法，现行法律存在许多空白，导致政府在执法操作中感到困难。因此，应尽快制定文化和自然遗产保护法，同时要加强执法力度。

文化和自然遗产的保护开发涉及文化、文物、计划、财政、教育、建设、国土、环保、林业等多个部门，还有地方政府。因此，有必要从中央到地方都建立一个有效的机制，加强综合协调与宏观管理，各部门、各单位要明确责任，各司其职，密切配合，进而从中央到地方建立专门的遗产管理结构，统一负责遗产的保护开发工作，以切实做好文化和自然遗产的管理工作。

〔参考文献〕

- 〔1〕 European Economic and Social Committee: OPINION on Socially sustainable tourism for everyone, 2003
- 〔2〕 联合国教科文组织 保护世界文化和自然遗产公约 〔J〕. 国外城市规划 1997 3
- 〔3〕 章新胜. 保护世界遗产 促进共同发展 〔J〕. 求是, 2004 - 13
- 〔4〕 张从宽. 西部开发中注意自然文化遗产资源的保护 〔J〕. 柴达木开发研究 2003 3
- 〔5〕 何星亮. 关于保护和开发文化与自然遗产的若干问题 〔J〕. 云南社会科学 2003 6

(责任编辑 吴金钟)