

行政院農業委員會林務局林業發展計畫 100 林發-07.1-保-32(1)

促進兩岸自然保護區經營管理技術能力 提升計畫(2)

**Cross Strait Program to Enhance Protected Area
Management Capacity (II)**

計畫主持人：王 鑫 教授

委託單位：行政院農業委員會林務局

機關名稱：社團法人中華民國永續生態旅遊協會

中華民國 一〇〇年 十二月 三十一 日

行政院農業委員會林務局林業發展計畫 100 林發-07.1-保-32(1)

促進兩岸自然保護區經營管理技術能力
提升計畫(2)

**Cross Strait Program to Enhance Protected
Area Management Capacity (II)**

計畫主持人：王 鑫 教授

協同主持人：李光中 教授

王曉鴻 博士

研究助理：許玲玉

委託單位：行政院農業委員會林務局

機關名稱：社團法人中華民國永續生態旅遊協會

中華民國 一〇〇年 十二月 三十一 日

目 錄

前言	1
一、世界自然遺產網絡發展的基礎	3
(一)世界自然遺產公約及世界自然遺產的定義	3
(二)台灣的 18 項世界遺產潛力點	5
(三)文資法劃設的自然保留區與自然地景	21
二、中國大陸的世界自然遺產及申報書案例	25
三、國際發展	31
(一)2010 生物多樣性公約進展	31
(二)生物多樣性公約秘書處出版與保護區相關的專書	31
(三)國際自然保育聯盟保護區委員會(IUCNA)自然世界遺產重要出版品	32
(四)近期重要國際會議及文獻	33
四、中國大陸的國家公園體系	39
五、中國大陸的自然世界遺產重要文獻	47
(一)中國大陸的「中國世界遺產地保護與管理跨世紀聯合宣言」	47
(二)中國自然文化遺產資源管理體制改革與創新(張曉、張昕竹)	48
(三)世界自然遺產地面臨的威脅及中國的保護對策(周年興,林振山,黃震方,潘剛)	74
(四)四川省世界遺產保護條例	83
六、兩岸世遺地規劃管理制度之比較研究(王曉鴻)	87
前言	87
(一)法規	87
(二)土地權屬與事權	88
(三)土地使用分區	89
(四)規劃程序	91
(五)經營管理模式	93
(六)行政組織	95
(七)遊憩管理	96
(八)解說與教育	97
(九)結語	98
七、兩岸自然保護區暨世界自然遺產論壇	101
八、結語與建議	105
(一)結語：遺產保育的意義	105
(二)建議後續計畫——世界自然遺產網絡管理研究計畫(II)亞洲篇	105
附錄一：風景名勝區條例	107
附錄二：生物多樣性公約發展的相關工具	115

前言

上年度計畫赴中國大陸參訪北京林業大學自然保護區學院、保護區研究中心、中國生態學會旅遊生態專業委員會、中國科學院地理科學與資源研究所、中國地質學會旅遊地學與地質公園研究分會等單位，並前往雲蒙山國家森林公園(雲蒙山國家地質公園)、中國房山世界地質公園(世界遺產周口店北京人遺址、國家地質公園石花洞)考察，藉以瞭解中國大陸在自然保護區以及地質公園等經營管理和推動經驗。

以「房山世界地質公園」為例，發現房山世界地質公園占地面積廣大，明顯的具有區域發展的意義。在它範圍內包括北京猿人所在的世界遺產地以及石花洞國家地質公園。生物多樣性公約秘書處出版的 CBD Technical Series No.44 技術專書「Making Protected Area Relevant :A guide to integrating protected areas into wider landscapes, seascapes and sectoral plans and strategies. 即強調保護區必須與更大範圍的地景計畫、海景計畫與部門計畫整合，才能變得更有實質意義。

林務局在十年前即已完成的全台灣地景景點計畫主要採用英格蘭自然署(前名 English Nature, 現更名為 Natural England)「具有特殊科學價值的景點(SSSI's)」系統，因為地景景點的面積小，不適合作為大面積保護區或地質公園的依據。如果林務局有計畫辦理世界級或國家級地質公園，實際上應重新擬訂計畫，並依據大武山自然保護區型態及規模，重訂中長期計畫；而不是沿襲「具有特殊科學價值的景點(SSSI's)」系統。因為這兩者依據的理論模式完全不同。該研究建議重啟大面積研究，例如：以海岸山脈作為地理單元，仿照世界自然遺產或世界地質公園申報書規格，研撰說明書。(※此一觀點已先請中國文化大學地理學系的雷鴻飛助理教授研究可行性。)

台灣與中國大陸在地質環境上都屬於地殼活躍、地質災害頻繁發生區域。兩岸的地球科學工作者、環境保護工作者，甚至政府相關單位都應該加強彼此的合作、學術和工作經驗交流，大家一起共同為保護兩岸自然環境來努力、奉獻。最後，在有關促進兩岸地景保育暨自然保護區經營管理技術能力提升方面，建議如下：

- (一) 為加強兩岸地景保育暨自然保護區經營管理實質交流活動，可定期或不定期的舉辦兩岸地景保育或自然保護區經營管理等相關議題的研討會。
- (二) 交流地景保育、自然保護區經營管理…等方面的資料，並可派基層管理人員互訪且實地考察、見習特殊地景保育景點暨自然保護區的經營管理。
- (三) 發展兩岸地景保育暨自然保護區經營管理方面的合作研究，並合作出版兩岸地景保育暨自然保護區經營管理專著、科普讀物、多媒體材料(CD 或 DVD 光碟、錄音帶)等。
- (四) 為加強兩岸地景保育暨自然保護區經營管理相關主管、經理人員的實質經驗交

流，宜辦理定期或不定期的互訪活動。

- (五) 為加強並發展兩岸地景保育暨自然保護區經營管理方面的合作、研究，可考慮兩岸保護區相互締結為姊妹保護區。

一、世界自然遺產網絡發展的基礎

有關世界自然遺產網絡發展的基礎分爲三節，茲說明如下：

(一)世界自然遺產公約及世界自然遺產的定義

聯合國教科文組織（UNESCO）在 1972 年的年度大會上決議推動全球性的自然遺產和文化遺產保護運動，通過簽署【保護世界文化和自然遺產公約】。這一項決議案確認了世界各國政府應有保護該國境內傑出的自然及文化資產的責任。這些資產不僅具有獨特的價值，對全世界的人類而言，更具有特殊的意義，毫無疑問的應當是屬於全人類的遺產。

這個世界遺產保護決議案的另一項重大意義和具有實際影響力的策略，是要求締約國提出該國境內具有資格的世界遺產名錄。一旦經過評審會議同意後，即公佈並列名在世界遺產名錄之上。自此以後，國際人士都會對這些遺產地給予關懷。如果所在地的政府未能適當的保護這些遺產，那麼即將招致世界各國關懷人士的指責和糾正。在這種國際人士共同的監督下，應當可以更有效的保護這些世界遺產。同時，國際社團也會提供各種行政上、技術上、甚至經費上的支援，以協助各國推行這項計畫。科教文組織喚起的主要觀念是：全人類同舟共濟、共同承擔世界遺產保護的責任。支持上述計畫的締約國即可自行選定合於條件的遺產地，並提名送交教科文組織所設立的委員會，一旦獲得同意，就可列名世界遺產。這種身份的認定，帶給當地大大的盛名，但是卻不影響該地的土地轄有權。對該地區的人們來說，也就因此而擁有了世界級的榮譽。登錄在世界遺產名錄上的地點也常發展成爲觀光旅遊的勝地。帶來無與倫比的觀光收益。

在世界遺產公約中，以下各項爲“自然遺產”：

- 1、從審美或科學角度看具有顯著普遍價值的由物質和生物結構或這類結構群組成的自然面貌；
 - 2、從科學或保護角度看具有顯著普遍價值的地質和自然地理結構以及明確劃爲受威脅的動物和植物生境區；
 - 3、從科學、保護或自然美角度看具有顯著普遍價值的天然名勝或明確劃分的自然區域。
- (* 取自文建會世界遺產知識網站)

列入《世界遺產名錄》的自然遺產項目必須符合下列一項或幾項標準並獲得批准：

- 1、構成代表地球演化史中重要階段的突出例證；
- 2、構成代表進行中的重要地質過程、生物演化過程以及人類與自然環境相互關係的突

出例證；

- 3、獨特、稀有或絕妙的自然現象、地貌或具有罕見自然美的地帶；
- 4、尚存的珍稀或瀕危動植物種的棲息地。

◎世界遺產登錄準則

- 1、是代表人類創意與天賦的名作；
- 2、可藉由建築或科技、偉大藝術、城鎮規劃或景觀設計的發展，展現某一段時期或一世界文化區域內，重要的人類價值觀的交替過程；
- 3、是某一文化傳統或現存／消失文明的獨特或特別證明。
- 4、是一建築物類型、建築或技術綜合體、或景觀的傑出典範，訴說人類歷史中重要的階段。
- 5、是傳統人類居住、土地利用、或海洋利用的傑出典範，代表了一種的文化（或多種文化）或人類與環境的互動關係，特別在不可逆轉之變化的衝擊下顯得脆弱。
- 6、與具有傑出全球重要性的事件、現存傳統、觀念、信仰、藝術與文學作品有直接或明確的關連（委員會認為此項準則最好與其他準則同時配合使用）；
- 7、包含最頂級的自然現象，或具有特殊自然美景與美學重要性的區域；
- 8、是地球歷史中重要階段的傑出代表範例，包括生命的紀錄，地貌發育重要且進行中的地質作用，或重要的地形、地文現象。
- 9、對於陸域、淡水、海岸與海洋生態系和動植物族群的演化發展而言，足以代表重要且進行中的生態和生物作用。
- 10、就生物多樣性現地保育而言，包含最重要且最有意義的自然棲地，特別是那些在科學或保育上具有傑出全球價值但面臨威脅之物種的棲地。

聯合國教科文組織研訂的作業準則中，建立了明確的規範和機制，期望能凝聚締約國的力量，一起為保護人類共有的世界遺產而努力；其中包括：

- 1.完整性。
- 2.原真性(真實性)。
- 3.傑出的普世界（全球性）價值：傑出的全球性價值，意指文化與（或）自然的特徵是極為特別，足以跨越國界，且當代與未來的全體人類都認同其重要性。因此，對國際社會而言，永久保護此類遺產是最為重要的。委員會定義列入世界遺產名錄的準則。

1992年12月，聯合國教科文組織世界遺產委員會在美國聖塔非舉行的第16屆會議中，決議增列文化景觀進入世界遺產名錄。在新訂的作業準則中，文化景觀包括三種：

- 1、由人類有意設計和建築的景觀。包括出於美學原因建造的園林和公園景觀，它們經常（但並不總是）與宗教或其他紀念性建築物或建築群有聯繫。

- 2、有機進化的景觀。它產生於最初始的一種社會、經濟、行政以及宗教需要，並通過與周圍自然環境的相連系或相適應而發展到目前的形式。它又包括兩種次類別：一是殘遺物（或化石）景觀，代表一種過去某段時間已經完結的進化過程，不管是突發的或是漸進的。它們之所以具有突出、普遍價值，還在於顯著特點依然體現在實務上；二是持續性景觀，它在當今與傳統生活方式相關聯的社會中，保持一種積極的社會作用，而且其自身演變過程仍在進行之中，同時又展示了歷史上其演變發展的物證。
- 3、關聯性文化景觀。這類景觀列入【世界遺產名錄】，是以與自然因素、強烈的宗教、藝術或文化相聯系為特徵，而不是以文化物證為特徵。

(二)台灣的 18 項世界遺產潛力點

「世界遺產」登錄工作有許多前瞻性的保存觀念，為使國人保存觀念與國際同步；2002 年初，行政院文化建設委員會陸續徵詢國內專家及函請縣市政府與地方文史工作室提報、推薦具「世界遺產」潛力點名單；其後於 2002 年召開評選會選出 11 處臺灣世界遺產潛力點（太魯閣國家公園、棲蘭山檜木林、卑南遺址與都蘭山、阿里山森林鐵路、金門島與烈嶼、大屯火山群、蘭嶼聚落與自然景觀、紅毛城及其周遭歷史建築群、金瓜石聚落、澎湖玄武岩自然保留區、台鐵舊山線），該年底並邀請國際文化紀念物與歷史場所委員會（ICOMOS）副主席西村幸夫（Yukio Nishimura）、日本 ICOMOS 副會長杉尾伸太郎（Shinto Sugio）與澳洲建築師布魯斯·沛曼（Bruce R. Pettman）等教授來台現勘，決定增加玉山國家公園 1 處。2003 年召開評選會議，選出 12 處台灣世界遺產潛力點。

2009 年 2 月 18 日文建會召集有關單位及學者專家成立並召開第一次「世界遺產推動委員會」，將原「金門島與烈嶼」合併馬祖調整為「金馬戰地文化」，另建議增列 5 處潛力點（樂生療養院、桃園台地埤塘、烏山頭水庫與嘉南大圳、屏東排灣族石板屋聚落、澎湖石滬群），經會勘後於同年 8 月 14 日第二次「世界遺產推動委員會」，決議通過。爰台灣世界遺產潛力點共計 17 處(18 點)。

2010 年 10 月 15 日召開 99 年度第 2 次「世界遺產推動委員會」，為展現金門及馬祖兩地不同文化屬性特色，更能呈現地方特色及掌握世遺普世性價值，決議通過將「金馬戰地文化」修改為「金門戰地文化」及「馬祖戰地文化」，因此，目前臺灣世界遺產潛力點共計 18 處。

- 玉山國家公園(自然)

- 大屯火山群(自然)
- 太魯閣國家公園(自然)
- 棲蘭山檜木林(自然)
- 澎湖玄武岩自然保留區(自然)
- 阿里山森林鐵路(複合)
- 蘭嶼聚落與自然景觀(複合)
- 卑南遺址與都蘭山(文化)
- 金門島與烈嶼(文化)
- 馬祖列島(文化)
- 淡水紅毛城及其週遭歷史建築群(文化)
- 金瓜石聚落與九份老街文化景觀合稱為金瓜石與九份礦業聚落(文化)
- 台鐵舊山線(文化)
- 桃園台地埤塘(文化)
- 樂生療養院(文化)
- 屏東排灣石板屋(文化)
- 澎湖石滬群(文化)
- 烏山頭水庫及嘉南大圳(文化)



台灣 18 處世界遺產潛力點分布圖

1. 大屯火山群潛力點基本資料

大屯西峰位於南峰和面天山之間，海拔 1092 公尺，立於高處遠望，可見巨石林立且山勢陡峭之姿，若欲攀登其上想來必將花費一番功夫，反觀南峰渾圓山形，支稜向南延伸，可經中正山到新北投，是相當熱門的稜線登山路線。大屯山主峰高 1092 公尺，屬於成層的錐狀火山，略呈南北延長。登山步道群包括軍艦岩、丹鳳岩地區、中正山、竹子湖地區、大屯群峰地區、貴子坑環山步道、忠義山步道等等。春到時滿山杜鵑盛開，一片侘紫嫣紅，冬季裡，偶飄瑞雪，綠草雪花，常引來一波又一波的遊客。

臺灣大約從 400 萬年前，因造山運動而從海底浮現，280 萬年前，大屯火山群開始噴發，歷經了兩百多萬年多次激烈的火山爆發，加上臺灣的造山運動，乃形成今日面貌。既有 2,500 萬年前的老地層，還有火山地形，及後火山作用地質景觀，見證了地殼變動、

地質演變的過程，符合世界遺產認定標準第七項。

臺灣地處北回歸線，若與世界上同緯度的地區相較，會發現如沙烏地阿拉伯、埃及、美墨邊界等都是乾旱沙漠，生態單調，而臺灣卻是潮濕多雨、地貌多變、生態豐富，主要原因便是受到造山運動、火山噴發、海洋調節、東北季風盛行的影響。大屯火山群四季分明，可說是臺灣地貌與生態的一個縮影，擁有火山、地熱、草原、森林、北降型植被、冰河時期孑遺植物以及多種稀有動植物，在生態演化上具有指標地位，符合世界遺產認定標準第八項。

本區繁茂的植被和多樣的地形孕育出豐富的自然生態，計有哺乳類 20 種、鳥類 120 種、兩棲類 21 種、爬蟲類 48 種、蝶類 191 種以上。植物種類更多達 1300 種，其中包括多種稀有植物，臺灣水韭、臺灣島槐、大屯杜鵑、中原杜鵑等，有的還是臺灣特有種，極具研究與保育價值，符合世界遺產認定標準第十項。

大屯火山群由 20 多個火山組合而成，包括七星山、大屯山、竹子山、磺嘴山、面天山、向天山、大尖後山和紗帽山等，地質結構多屬安山岩。其噴發年代可上溯至 280 萬年前，在歷經無數次大小規模的地殼變動、火山爆發、風吹日曬雨淋，方形成今日之地貌。雖然火山噴發活動早已停止，但其傑作—錐狀火山、鐘狀火山、火山口、爆裂口、火口湖、堰塞湖、斷層、瀑布依然清晰可見，而地底下的熱水、硫磺氣經過斷層與裂隙冒出地表後，形成溫泉與噴氣孔等後火山活動的特殊地質景觀，這些皆見證著大屯山蘊含的生命力。

大屯山因地形陡峭及人為活動頻繁，不利大型哺乳動物活動，但複雜林相仍提供許多中、小型野生動物作為棲息場所；在生態保護區，台灣獼猴、山豬、白鼻心、刺鼠等哺乳動物活動頻繁。本區鳥類種類相當豐富，約有 120 種，以鳥類分布而言，樹林中常見有竹雞、綠繡眼、山頭紅等；草原灌叢裡則有尖尾文鳥、粉紅鸚嘴；水域則可見白腹秧雞、黃頭鷺、小白鷺等。

除此之外，區內最具代表性的還有五色鳥、台灣藍鵲等野鳥。其中台灣藍鵲又稱為長尾山娘，羽毛鮮麗，是台灣特有種。每年 5 月至 8 月是本區的蝴蝶季，到處可見彩蝶翩翩的畫面，特別是大屯山蝴蝶廊道的青斑蝶類常成千上百地隨著氣流飛舞，形成獨特而曼妙的生態景觀；若論特殊性，則屬台灣麝香鳳蝶，不但外形漂亮，更是台灣特有種。

日據時期，日本人有計畫的開發本區溫泉與地熱資源，除了在大屯山、七星山一帶進行人工造林，並開闢道路、建設溫泉休憩設施外，民國二十四年，日本政府在台灣成立國立公園委員會，建議把觀音山、大屯山一帶設為「大屯國立公園」，這也是陽明山設立國家公園最原始的規劃構想，然而隨著第二次世界大戰爆發，此一構想遂告中止。

大屯火山群雖位於亞熱帶氣候區，但受到兩項因素影響，使本區植被的分布不同於同緯度的其他地區，首先，因後火山活動的影響，區內土壤溫度偏高、缺鈣，且呈強酸性，讓本區出現地熱區植物與水生植物；再者，因台灣冬天盛行東北季風，而本區首當其衝，致氣候較平地更為潮濕、多雨、低溫，此一「北降現象」使本區除擁有亞熱帶雨林、暖溫帶常綠闊葉林與山脊矮草原等不同植物帶外，一些棲生在 2,000 公尺的中海拔植物亦可在此見到蹤跡。

地熱區植物溫泉和噴氣孔一帶，高溫、硫氣重，一般植物很難生長，僅有地衣、苔蘚、藻類等可以生長，本區常見的植物有葉苔、曲柄蘚、硫磺芝、水生集胞藻。其中水生集胞藻是藍藻的一種，藍藻是地球上最古老的光合作用植物。水生植物主要分布在火口沼澤地，以水毛茛、針蘭、荸薺、燈心草最常見，水韭為台灣特有種，生長在本區的夢幻湖，冬季豐水期時為沈水植物，夏季枯水期則為挺水植物。

草原景觀包籐矢竹和芒草是本區主要植被。包籐矢竹因其地下走莖嚴密蔓延，使其其他植物罕能生根立命，為了演化出更好的基因，適應環境變遷，包籐矢竹約 80 年開一次花，開花後整株死亡，取而代之的是新生的幼苗。本區芒草係指「五節芒」，因生長在火山熱霧籠罩的坡面，使其植株較其他地區的芒草矮小，花穗呈現紅色，每逢 9、10 月間，鮮紅的芒草原蔚為本區特有的景觀。

森林植被本區闊葉林大約分布在海拔 500 至 900 公尺的範圍，主要以樟科植物為優勢種，如紅楠、大葉楠等，其他原分布在台灣中海拔的植物如台灣龍膽、台灣馬醉木、玉山肺形草、昆欄樹等在本區也可看見。配合著草本植物和穿梭林間的藤蔓植物，構成本區極具垂直變化的植物世界，提供各種鳥類、昆蟲、哺乳動物、兩棲類動物等絕佳的棲息、覓食與活動空間。稀有植物本區有多種稀有植物，如台灣水韭、大屯杜鵑、中原杜鵑、鐘萼木、八角蓮、四照花等。僅散生在大屯山、上磺溪上游的台灣島槐是台灣特有種，而本區是其唯一產地。

受到後火山活動的影響，大屯火山群擁有豐富的地熱、溫泉和硫磺，其中硫磺是古代製作火藥的原料，因而成為炙手可熱的商品，早在明代開始便有凱達格蘭人進入採硫。清康熙三十五年（1696 年）冬天，福州火藥庫失火，50 餘萬公斤的黑火藥付之一炬，於是派遣浙江籍的探險家郁永河來台採硫；第二年，當其返回廈門後，寫了《稗海紀遊》一書，將其在台灣 7 個多月的這段經歷紀錄下來，書中記載他用布匹和原住民交換硫土。此書成為大屯火山群最早、最珍貴的人文紀錄。

現在大油坑所見的製硫設備為清光緒時代，為因應財務困窘，特設腦磺總局主管開採樟腦與硫磺礦業時，所遺留下來的。此外，山區各水源處的馴化山藍群落是本區曾經大量栽植並從事染料業的證據，也是早期活躍於本區的產業活動之一。因此一行業已失傳，時至今日，僅能從「菁山」、「菁學」等流傳下來的老地名去揣想了。

◎早期歷史溯源

根據考古學家的研究，台北盆地早在史前時代就已有人居住；在西元前 10,000 年到 3000 年之間，盆地邊緣近海地區出現了「大坌坑文化」，以粗繩紋陶器和發達的磨製石器為特色，當時的人以狩獵、漁撈和採集為生，亦懂得種植穀類及部份水果、蔬菜等植物為食物。

「大坌坑文化」之後，本區又陸續出現了「圓山文化」及「十三行文化」；「十三行文化」相當於西元前後，它們已逐漸脫離石器時代階段，出現了鐵器和玻璃製的裝飾品以及幾何形圖案的陶器。而在陽明山國家公園周圍的芝山岩、石碑、北投、關渡、淡水、金山等地，過去都曾見到史前時代所遺留下來的石器、陶器，由於陽明山地區亦曾在竹子湖發現石斧、石鏃等器物，由此可以推測至少在 2,000 年前本區即出現過人類的足跡，但可能受到附近火山硫氣的影響，較不適於居住，以致人類的活動並不頻繁。

在早期原住民的地域分布上，平埔族的凱達格蘭人曾居於北部淡水、基隆一帶的海岸地區，明朝萬曆年間，曾有漢人駕船進入本區，並以瑪瑙珠、手觸和氈毯等物品與凱達格蘭人以物易物，換取本區特有的硫磺；西元 1626 年，西班牙人進佔台灣北部，他們除了鼓勵漢人移入本區拓墾土地之外，並積極開發當地的資源，其中就包括了基隆的煤與北投的硫磺，由於硫磺是製造火藥的主要原料，在現實的需求下，北部地區的採硫活動也因此一直延續著。台灣納入清代版圖之後，大量移入的漢人更加速了北部地區的開發，而位於淡水河口，舊名靈山廟的關渡宮，就是當時為了保佑溯河而上，入山採硫的工人所興建的。

清康熙三十六年（西元 1697 年），大清政府因福州火藥庫失火，50 餘萬斤的黑火藥付之一炬，於是便派遣浙江籍的探險家郁永河自廈門渡海來台採辦硫磺；他沿著台灣西海岸北上，從八里渡河到淡水，再由淡水乘船循河道進入台北盆地，到達北投附近進行採硫煉硫的工作，他在台灣總計停留了 7 個多用的時間，當其返回大陸後還寫了《裨海紀遊》這本書，記錄來台時的所見所聞，其內容相當詳細，有助於我們對 300 年前台灣社會民情之瞭解。在台期間他曾隨原住民探勘硫穴，對人跡罕至的火山地區景物做了下面的描述：

「更進二、三里，林木忽斷，始見前山。又涉一小巔，覺履底漸熱，視草色萎黃無生意，望前山半麓，白氣縷縷，如山雲乍吐，搖曳青嶂間，導人指曰「是硫穴也。」風至，硫氣甚惡，更進半里，草木不生，地熱如炙；左右兩山多巨石，為硫氣所觸，剝蝕如粉。白氣五十餘道，皆從地底騰激而出，沸珠噴濺，出地尺許，攬衣立於穴旁，則如怒雷震蕩地底，驚濤沸鼎。」

至於郁永河所採之硫穴，推測約是指北投惇敘高工大磺嘴一帶，在本處龍鳳谷管理站入口旁豎立著一座石碑，上面即記載著郁氏採硫的這段事蹟。

◎大屯採硫史

由於硫磺在軍事上的重要性，當時曾吸引部份不法之徒私自潛入山區偷採硫磺以製造火藥，清朝政府恐怕事態擴大引發事端，從康熙到同治將近兩百年中，每朝均下詔發布封礦、禁採之令，除派兵駐守外，並於每年的 2 月、5 月、8 月、11 月四次派兵燒山，以重刑嚴懲絕私採硫磺的活動；此情況持續到光緒年間才漸漸改變，先有沈葆楨奏請開禁，光緒十三年（西元 1887 年），劉銘傳正式奏請將硫磺開放官辦，於是便設置全台礦務總局，主管硫磺採辦事務，至此，採硫事業終於真正開禁；而漢人的足跡也在這段期間自士林、北投沿磺溪而擴散到大屯山區的竹子湖一帶，唯本區因硫磺氣的影響，土地貧瘠，並不利於種植穀物，故當時入山的漢人，多以燒山種茶維生，將山坡地開闢為茶園，而原本居住於此地的凱達格蘭人就在漢人移民的同化下逐漸的消失。

大屯火山群曾為本省天然硫磺的生產中心，下圖為硫氣附著於岩石表面之現象。



日據時期，日本人有計畫的開發本區溫泉與地熱資源，除了在大屯山、七星山一帶進行人工造林，並開闢道路、建設溫泉休憩設施外，民國二十四年，日本政府在台灣成立國立公園委員會，建議把觀音山、大屯山一帶設為「大屯國立公園」，這也是陽明山設立國家公園最原始的規劃構想，然而隨著第二次世界大戰爆發，此一構想遂告中止。

台灣光復後，各項建設百廢待舉，國家公園的理念暫時擱延；到了民國五十二年，政府原有意將陽明山公園併同七星山、大屯山與北部濱海地區規劃為「陽明國家公園」，惟當時並無國家公園法可循，故此一構想又延宕到民國七十年才再提出，陽明山國家公園的計畫範圍經專家學者及有關單位勘定後，於民國七十二年一月一日由內政部公告實施，七十四年九月十六日陽明山國家公園管理處正式成立。

◎火山活動

大屯火山群彙的地質資源，除了有 13 處溫泉、四散分布的大小噴氣孔，以及

噴氣孔周邊黃色的硫磺結晶，與氣勢磅礴、霧氣蒸騰的地熱之外；火口湖與斷層，亦是火山區內最典型的景觀特徵。

若以火山的外形來看，按形狀的不同，有所謂的錐狀火山和鐘狀火山之分；錐狀火山是由火山爆發所噴出的熔岩流和火山碎屑交互堆壘於火山口四周而形成的，其中以七星山最具代表性；七星山海拔 1,120 公尺，為陽明山國家公園最高的一座山，在園區內眾多火山中，它的噴發時間最遲，但所呈現的火山錐外型也最完整。

通常，在大型火山形成時，常有熔岩自山腰流出，並在附近形成另一座小火山，這種現象我們稱為寄生火山。而火山熔岩中，因含有大量的二氧化矽成份，黏度大而流動性小，因而常形成高度不高，且似覆鐘狀的圓形小丘，故又稱鐘狀火山，曾如面天山即是大屯山的寄生火山，紗帽山則是七星山的寄生火山。本區的種種火山活動在 30 萬年前的紗帽山形成後即趨於停止，留下的是今天我們所見到的各種後火山活動遺跡。

「小油坑地質景觀區」為大屯火山群的爆裂口之一，現仍完整的保有爆裂後之崩塌外觀，與不斷由隙縫大量竄出的硫磺氣

一般說來，火山活動中岩漿噴出之處，我們稱為火山口，其特徵大多是內壁陡峭的窪地，面天山、磺嘴山和小觀音山上的火山口即為其例；而所謂的爆裂口又不同於火山口，係指在高溫的火山氣體噴出地表時所形成的凹口，早期冷水坑附近的地形正是完整爆裂口的呈現；至於噴氣孔活動最強烈的大油坑、小油坑、馬槽、庚子坪等地則因火山熱液、噴氣的腐蝕，使得岩層鬆散，遇到地震或大雨則發生崩落，是典型的崩塌地形。

凹陷的火山口常因盛積雨水成為湖泊，我們稱之為「火口湖」，向天池即是一例。又原本山谷中的溪流被火山噴出的熔岩堵塞，積水而成的湖就叫做「堰塞湖」，位於七星山與大屯山之間的竹子湖即是在這種情況下形成的，唯當地在湖水乾涸後，今日已開墾為蔬菜、花卉之栽培區。

本區的溪流均以放射狀向四方流瀉，溪流流程短、坡度陡、水流急，致使峽谷與瀑布特別多，區內較著名的瀑布有大屯瀑布、楓林瀑布、絹絲瀑布與聖人瀑布；主要的溪流有源於七星山北麓的北磺溪、源自七星山南麓的南磺溪、還有南向的雙溪及東流的瑪鍊溪等，溪水量受季節性降雨量的影響有十分明顯的差別。

溫泉的形成有三個要素：首先，地下必須有熱水存在，其次，必須有靜水壓力使熱水上湧，第三，岩石中必須有深長的裂隙做為熱水通達地面的管道。

在陽明山國家公園內，溫泉和噴氣孔的分布則與金山斷層的走向有著密切的關係，由於地殼內部力量加之於岩層上，使得岩層在破裂後，沿著破裂面向兩側滑動，當地表

水滲入地底深處經熱源加熱後，大部份熱液貯存在滲透性良好的岩層中，小部份則順著斷層的縫隙冒出地面，此即溫泉的由來；如果熱水的溫度超過沸點，在地下就已汽化成水蒸氣再噴出地面，便形成噴氣孔，以上均是所謂的後火山活動現象。

沿著北投到金山之間有一條長的 18 公里，寬約 3 公里，散布著硫磺噴氣孔的狹長地帶，此帶為本區重要的溫泉地熱分布區，其中以大磺嘴、小油坑、馬槽、大油坑、死磺子坪和姨子坪等地之噴氣孔活動最為劇烈，而陽明山區最為人津津樂道的溫泉資源也正位於此一帶狀地區。

本區各溫泉依所含化學成份的不同，大致可分為三類：

1. 酸性硫酸鹽溫泉又稱為白磺；大磺嘴、竹子湖、死磺子坪、庚子坪的溫泉都屬於這一種。
2. 酸性硫酸鹽氯化物溫泉又稱為青磺；以馬槽、大油坑的溫泉為代表。
3. 中性碳酸氫鹽溫泉又稱鐵磺水；其溫度較低，多以地下水間接加熱而成，如鼎筆橋、冷水坑的溫泉。

能在天然的景緻裡浸泡在霧氣蒸騰、滑溜舒暢的溫泉中真是無比的享受，無怪乎總有不少人不辭路遠，每天必定來此報到，溫泉的魅力由此可見。

◎岩石與礦物

陽明山地區因火山爆發，便原本的沈積岩層大部份被火山岩所覆蓋；火山岩大部份為安山岩，只有少數為玄武岩層安山岩，它們屬於一種中性的火成岩，主要礦物成份包括：灰白色的中性斜長石、黑色的輝石、角閃石及黑雲母等。至於礦產方面，本區曾開採的礦物有：硫磺、硫化鐵、褐鐵礦、瓷土礦、北投石以及鋁礬土等，目前真正從事開礦者已為數不多，僅餘少數幾家維持小規模的硫磺與瓷土之開採。

◎變化多端的氣象景觀

一般人印象裡的陽明山，春季裡有好花綻放，盛開如畫；炎夏時，它是躲開襲人熱浪的最佳避暑之地；秋天，起伏於山谷間的芒花與枝頭零落的紅葉為大地染上蕭瑟的色彩；寒冬中的疾風勁雨，使偶爾露臉的冬陽或突如其來的一陣瑞雪都特別的令人驚喜；這豐富多變的面貌呈現出陽明山國家公園鮮明的四季景觀。

◎七星山雲海 陽明公園霧景 七星山雪景

本區約位於北緯 25 度，有明顯的亞熱帶地區季風型氣候的特徵，夏季受到西南季風影響，多為晴朗，午後有雷陣雨的天氣，冬季則因東北季風南下而變得潮濕多雨，年

雨量多達 4000 公厘，降雨日數也在 190 天以上。

本區位於北緯 25 度，屬亞熱帶氣候區，有極為明顯之季風型氣候特徵，一年中除 7 至 9 月天候較為穩定外，餘均有瞬息萬變之特性。

由於地勢較高，氣溫較鄰近之台北盆地約低 3 至 4 度，呈現冬冷夏涼的季節特性，而本區起伏的地形與複雜的地勢，致使局部地區微氣候變化相當明顯時有東山飄雨西山晴的特殊景象，而原本清晰的景物也常在瞬息間被突然擁至的濃霧所遮蔽，此景若非身歷其境，實在難以想像。

山中水氣的豐富成為本區一大特色。依時間、狀況的不同，或匯聚為山嵐、為雲霧、為雨露、為霜雪，飄渺於山林之間，以變幻莫測之姿，呈現在眾人眼前，偶爾還能在雨後的陽光中看到跨谷而過的炫麗霓虹，又是一番教人驚艷的美景。

2. 金瓜石聚落 Jinquashih Settlement

地圖上確切位置與地理座標地處臺灣東北角，北瀕太平洋海岸，東依無耳茶壺山，西傍基隆山，南臨草山，西南與九份相鄰，為一有山有海之地帶。金瓜石礦山坐落於新北市瑞芳鎮東北方，以金瓜石聚落為主體，緩衝區應可涵蓋基隆山、九份、金瓜石（本山）、武丹坑、草山與雞母嶺，總面積約 70 餘平方公里。

金瓜石聚落完整地保存產業遺產面貌與豐富的歷史文化遺跡，吸引經濟、歷史、地質、植物等學者的研究興趣，區內的人文資源—聚落景觀、歷史空間、民俗祭典；自然景觀—地形資源與水景資源；礦業地景—礦區、坑口、礦業運輸動線與冶煉設施等文化資產，生動地記錄一部臺灣礦業發展史，符合世界遺產認定標準第二項。

近年來，由於礦業停採後，聚落生活的空間紋理漸漸遭到破壞，部分聚落景觀，如當年日籍高級職員居住的日式宿舍，因年久失修而部份遭到拆除、礦工聚落也因改建而出現與聚落景觀不協調的西式建築；而曾是金瓜石聚落脈動的纜車道、索道，因停工拆除而難以重現，面對社會與經濟的快速發展，金瓜石聚落正處於脆弱狀態，符合遺產認定基準第五項。

金瓜石是一個因發現黃金而興起，因結束採金而沒落的產業聚落，百年來的採礦遺跡，遍佈聚落及其周圍礦區，形成特殊的礦業地景，是一座天然的礦業發展博物館，紀錄著臺灣礦業發展史。

本區擁有完整採金史，可媲美世界上其他的礦城，保有採金時期的建築物、坑道、礦坑、開採器具與工具等等，更可反映出當時先民在此採礦的歷史，自然景觀、人文資

產與聚落記憶，散佈在金瓜石大街小巷。

◎金瓜石與九份豐富的自然與人文資產

本區自礦業停採後，聚落生活的空間紋理漸漸遭到破壞，部分聚落景觀，如當年日籍高級職員居住的日式宿舍，因年久失修而部份遭到拆除、礦工聚落也因改建而出現與聚落景觀不協調的西式建築；而曾是金瓜石聚落脈動的纜車道、索道，因停工拆除而難以重現，面對社會與經濟的快速發展，金瓜石聚落正處於脆弱狀態。

本區地層大體呈東北—西南走向，地勢表現深受此一地質特性控制；斷層、向斜、背斜等構造在本區出現，顯示其受到地殼運動較為劇烈；本區石英安山岩出露，地層中蘊含豐富的金銅礦，而礦脈的多元分布、礦物的多樣性與礦化現象，使本區擁有特殊的地質景觀，是進行地球科學研習的天然地質教室。

金瓜石礦體主要分佈在中新世沉積岩地內層，部分則為火成岩體；沉積岩層約於 2,500 萬至 1,000 萬年前於海底堆積形成；到大約 1,000 萬至 800 萬年前，由於菲律賓海板塊與歐亞大陸板塊產生衝撞擠壓，陸續產生各種程度的地殼運動，於 200 萬年前，形成許多褶皺與斷層等地形，而陸地持續緩慢地上升。

在大約 170 萬至 90 萬年前的更新世時代，此區發生岩漿活動，形成數個火成岩的侵入岩體和噴出岩體，侵入岩體包括今日之基隆山、牡丹山、金瓜石本山等，噴出岩體則包括草山和雞母嶺等。其後，頻繁的斷層活動在本區持續作用著。岩漿活動後期的「熱水礦化作用」，是由熾熱的地底，液體沿著斷層及破碎帶的空隙往上湧出，形成本區主要的金礦體。

自然地理景觀特色金瓜石礦山及其緩衝帶之地勢大多為 100~500 公尺左右的丘陵地，最高的基隆山標高 587 公尺；金瓜石聚落四周的丘陵山頭如茶壺山、草山及半平山皆為該區之地形特色；金瓜石聚落高度為 200~325 公尺，並不特別險峻，但由於座落於丘陵地中，加上溪谷的切割，故地勢較陡峭。

據初步調查，金瓜石聚落及其緩衝帶內之動物分布，因地形及植被不同而異，本區之動物族群中，以鳥類分布最具特色。根據野鳥學會調查，本區曾出現的鳥類種類如下：

- (1) 猛禽類：黑鳶、大冠鷲、鳳頭蒼鷹、松雀鷹、紅隼、遊隼、蜂鷹、林雕、赤腹鷹。
- (2) 林鳥：藍鵲、樹鵲、五色鳥、綠繡眼、山頭紅、小灣嘴話梅、大灣嘴話梅、斑文鳥、頭烏線等。
- (3) 溪澗水域：小白鷺、辦背鷺、夜鷺、翠鳥、灰鵲鴿、白鵲鴿等。
- (4) 其他：白頭翁、小雨燕、洋燕、白腹鸚、大捲尾等。值得一提的是此區為黑鳶主要繁殖地與棲地。

本區常見之爬蟲類包括麗紋石龍子、龜殼花、唐水蛇、赤尾青竹絲、草花蛇、過山刀、雨傘節等；溪魚類有溪哥仔、紅貓、石斑、鯽魚、苦花、泥鰍、鱸鰻等；兩生類有長腳赤蛙、梭德氏蛙、腹斑蛙、盤古蟾蜍等；昆蟲類則有：花潛金龜、天蛾、鳳蝶、皇蛾、紋白蛾等。

本區之植被分布主要受東北季風、開礦及土壤質地影響，在水湳洞與金瓜石之迎風面，由於季風強勁加上煉銅使得土壤受大量重金屬污染，使該區在生態上以栗蕨與芒萁為主要地被群落；加上金瓜石向陽山坡地易發生火災，促使五節芒成為本區植被的一項特色。本區屬於季風灌叢群落及草原群落，有月桃、爵床五節芒、颱風草、咸豐草、芒萁等生長；而原生林樹種則包括，松樹、紅楠、桧木、香楠、油桐、血桐、野桐、筆筒樹、臺灣赤楊、青楓、九節木等。生長在本山周邊岩壁及崩場地環境的鐘萼木群落，為本區非常重要、值得研究的生態系。

***舊金礦遺址有：**

- (一) 露天礦場：本山露天礦場、樹梅露天礦場。
- (二) 採金坑道：地下採礦區分本山四、五、六、七、八坑等五區域。各坑均以豎井相互聯繫，目前除五坑坑口尚屬完整，台北縣政府規劃為「黃金博物館」區外，其餘均嚴重受損。
- (三) 長仁纜車道、無極索道、斜坡索道：為金瓜石與水湳洞各礦坑間之運輸動線，也是當年金瓜石脈動所在。
- (四) 水湳洞煉金廠、禮樂煉銅廠：日治時期的選洗礦相關設施皆已拆除，但仍餘有廢棄煉金工廠及日治時期煉銅排放廢氣的廢煙道。

***舊街巷建物有：**

- (一) 太子賓館：1922年，日本礦業株式會社為招待前日本天皇昭和（當時是太子）來台巡視所建之休憩行館。
- (二) 日式房舍建築群：是當年日據採金時代高級員工宿舍，從日式建築房舍到太子賓館再延伸至黃金神社，從空間佈局上，可發現天神、皇室與常民間，嚴格的社會階級劃分。
- (三) 舊商店街：為以往採礦極盛期，少數商業活動興盛處，整條街道依地形配合台階起伏，極具特色。

***廟宇神社有：**

- (一) 黃金神社：1933 年日本礦業株式會社接管金瓜石礦山後所建，奉祀由日本金屋子神社分靈來台的「冶煉之神」。1945 年後，無人維護，該神社被破壞，只剩局部石柱與石燈。
- (二) 勸濟堂：原為供奉關帝君之草堂廟宇，後因日據時期其旁的煉銅廠整建使廟宇龜裂，1931 年於現址改建，為金瓜石重要精神信仰中心。

比較評估金瓜石礦山與 1997 年列名世界文化遺產名錄中的西班牙拉斯梅蒂拉斯相較，拉斯梅蒂拉斯係羅馬帝國統治者在西元一世紀時在西班牙西北地區開採黃金的礦區，當時羅馬人利用水壓的開採技術開採黃金，在拉斯梅蒂拉斯金礦開採二個世紀後，羅馬人放棄此一礦區，並留下滿目瘡痍的地景，從此該區再也沒有任何工業的活動。值得重視的是利用古代工業技術開採遺留的礦業生產遺跡，例如山腰陡峭的外觀與充滿煤渣的廣大地區，現在皆已成為農耕地。

金瓜石聚落的形成的故事始於光緒 16 年（1890 年）夏，臺灣巡撫劉銘傳在興築八堵鐵橋工程時，工人於基隆河意外發現金砂，而引發淘金熱；日本佔據臺灣後，將金瓜石採礦帶入現代化，利用架空纜車將本山礦床的礦砂運送至水湳洞淘煉，使金瓜石、水湳洞成為採礦與選礦聚落；1905 年，日人因發現豐富的硫砷銅礦體，於是在水湳洞建設煉銅廠，處理長仁礦床採得的銅礦。

臺灣光復後，金銅礦業仍然興盛，為當時臺灣經濟起飛的重要推手；其後，在 1987 年因經營的台金公司結束營業，金瓜石乃結束其輝煌的採礦歷史。目前該區遺留許多礦業遺跡，包括聚落、礦坑、纜車道、索道及冶煉設施等，這些重要的地景，成為金瓜石未來再次繁榮的重要元素。

3. 棲蘭山檜木林 Cilan Mountain Cypress Forest

地圖上確切位置與地理座標位於臺灣北部雪山山脈。自喀拉業山主脊稜線向東北延伸，經馬惱山、眉有岩山、唐穗山、棲蘭山直至拳頭母山之雪山山脈主脊稜線兩側大片山區皆屬其範圍。棲蘭山檜木林分屬於宜蘭縣、新竹縣、桃園縣及臺北縣四縣，總面積約 45,000 公頃；以其海拔向下 100 公尺或河谷往下游 500 公尺為緩衝區，面積約一萬餘公頃。

棲蘭山檜木林處於中高海拔的山區，此山域因峰高、谷深、雨霧足，形成孤島式的封閉性生態環境，使得伴生於檜木林帶之珍稀裸子植物，如紅豆杉、臺灣杉、巒大杉、臺灣粗榧等北極第三紀孑遺植物，因長期隔離演化，形成臺灣僅有的特有種，而這些特有種針葉類珍稀裸子植物群，歷經數千萬年至上億年的演替，堪稱「活化石樹」，在生態演化上具有指標地位，符合世界遺產認定標準第八項。

從雨量記錄來看，棲蘭山山區的雨量年平均有高達 5,000 釐的紀錄，此山區一年之中，幾乎有 250 天雨霧濛濛，這種飽含水分終年雲霧繚繞的林地即是植物學界所稱之的「霧林帶」。本區之自然環境生態系，學術界稱為「暖溫帶山地針葉樹林群系」。在植物學上又將此群系分為兩大植物生態社會，一為針葉混生社會，另一位檜木林型社會。其中檜木林社會分布海拔（1,600—2,600 公尺）因氣候較暖又濕潤多雨，以致植物社會組成非常多樣，就物種歧異度而言，植物種類龐雜，其中有許多在臺灣各地已瀕臨絕種之物種，如臺灣石松、五葉參、三星石斛等，大型植物則有臺灣杉、香杉、紅豆杉等珍貴物種生長其間，在這些珍稀針葉樹的林況下，並發現有臺灣黑熊、臺灣野山羊、山羌等大型蹄科動物。此處成為臺灣珍稀野生動物的棲息天堂，極具研究與保育價值，符合世界遺產認定標準第十項。

4. 太魯閣國家公園 Taroko National Park

臺灣東部地區，位跨花蓮、臺中、南投三縣市。方位：地圖上確切位置與地理座標位於臺北市以南 140 公里，由臺灣中部延伸至東部，靠近花蓮市，由太平洋向西伸向中央山脈，從北到南 36 公里長，由東到西 42 公里寬。太魯閣國家公園座落於花蓮、臺中、南投三縣，其範圍以立霧溪峽谷、東西橫貫公路沿線及其外圍山區為主，包括合歡群峰、奇萊連峰、南湖中央尖山連峰、清水斷崖、立霧溪流域及三棧溪流域，全部面積共 92,000 公頃。

太魯閣峽谷的大理岩岩層厚度達千餘公尺以上，分布範圍廣達十餘公里，此區石灰岩的生成與大理岩的形成過程，可見證臺灣最古老地質年代，另由於菲律賓海板塊與歐亞大陸板塊間的持續碰撞，造成地殼不斷上升，加上下切力旺盛的立霧溪經年累月地沖刷與侵蝕，形成雄偉的斷崖、河階地、開闊河口沖積扇及峽谷等地質地形，符合世界遺產認定標準第七項。

太魯閣狹窄呈 U 字型的石灰岩峽谷是世界最大的大理岩峽谷，深度超過 1,000 公尺，因立霧溪不斷下切、侵蝕、沖刷加上大理岩層的風化作用及此處地殼持續活躍隆起的上升運動造就太魯閣峽谷渾厚雄偉的景觀，符合世界遺產認定標準第九項。

本區在海拔高度上變化大，造成複雜的氣候帶，形成繁複的植被。高山峻嶺的阻隔，造成生殖隔離作用，因此孕育出特有及稀有的植物。此外，此區未受人為破壞的原生植被與森林，讓棲息其間的動物種類和數量非常豐富，而產生互相依賴的關係，符合世界遺產認定標準第十項。

5. 玉山國家公園 Yushan National Park

地圖上確切位置與地理座標位於臺灣島中央地帶，北以濁水溪與雪山山脈相連靠近南投縣，郡大溪與中央山脈為界，西以沙里仙溪、楠梓仙溪與阿里山山脈為鄰。玉山國家公園的範圍東起馬利加南山，喀西帕南山、玉里山主稜線，南沿新康山、三叉山、至塔關山、關山為止，西至梅山村西側溪谷順楠溪林道西側稜線至鹿林山、同富山，北沿東埔村第一鄰北側溪谷至郡大山稜線後，再順哈伊拉羅溪至馬利加南山北峰。總面積計 105,490 公頃。

臺灣因位在歐亞大陸板塊與太平洋海板塊的縫和線上，經歷無數次的地殼變動，約在新生代末期（約 200—400 萬年前），東側的菲律賓海洋板塊復以西北方向撞擠歐亞大陸板塊，造成今日臺灣島嶼上的主要山脈，其中以玉山山脈最雄偉高聳，號稱「臺灣屋脊」，亦為東北亞第一高峰，符合世界遺產認定標準第七項。

玉山國家公園由於受到板塊運動的影響，岩層脆弱易崩塌，造成多處驚險的地質景觀，如金門峒大斷崖、西峰下大峭壁、主峰下的碎石坡及父子斷崖等，加上臺灣特殊氣候造成的侵蝕作用，產生多處壯觀的瀑布奇景，如乙女瀑布、雲龍瀑布等終年水瀑不枯，符合世界自然遺產認定標準第三項。本區由於海拔落差大，造成複雜的氣候帶，而形成繁複的植被，此一豐富的林相及海拔落差大的環境特色，也提供臺灣野生動物一個良好的環境，讓棲息其間的動物種類和數量非常豐富，而產生互相依賴關係，符合世界遺產認定標準第十項。

本區由於海拔落差大，造成複雜的氣候帶，而形成繁複的植被，此一豐富的林相及海拔落差大的環境特色，也提供臺灣野生動物一個良好的環境，讓棲息其間的動物種類和數量非常豐富，而產生互相依賴關係，符合世界遺產認定標準第十項。

6. 澎湖玄武岩自然保留區 Penghu Columnar Basalt Nature Reserve

地圖上的確切位置與地理座標澎湖玄武岩自然保留區分布於澎湖縣群島東北海域上，包含小白沙嶼、雞善嶼、錠鉤嶼等三處玄武岩島嶼。

潛力點範圍：澎湖玄武岩自然保留區為臺灣地區唯一位於離島的自然保留區，在海水滿潮時保留面積為 19.13 公頃，退潮時為 30.87 公頃，其緩衝區有員貝嶼（26.53 公頃）、鳥嶼（27.76 公頃）、南面掛嶼（4.78 公頃）、屈爪嶼（14.19 公頃）、北礁（1.70 公頃）與活龍灘（為新生的沙洲小島，面積每年受海流影響不固定）等有人島或新生沙洲，總面積 74.96 公頃。

本區的地質年代是臺灣海峽火山熔岩最活躍的年代，至今仍保留非常獨特與優美的玄武岩地景，其雄偉柱狀節理及豐富的地形變化符合遺產認定標準的第七項。

本區由地底流出的火山熔岩冷卻形成後，形成各式的柱狀玄武岩，另外，由玄武岩組成的島嶼受到海蝕作用形成海崖、海蝕洞、海蝕柱、海蝕溝等天然美景，在亞洲地區群島中更是少見，正符合遺產認定標準的第九項。

本區位處偏遠，海流湍急、岩壁陡峭，人跡罕至，因此，每年 4 月至 9 月已成為保育類珍貴稀有鳥類的繁殖天堂，2002 年更發現瀕臨絕種的海洋野生動物—綠蠵龜上岸產卵，極具研究與保育價值，符合自然遺產認定標準的第四項

7. 蘭嶼聚落與自然景觀 Orchid Island and The Tao (Yami)

地圖上確切位置與地理座標位於臺灣本島東南方的西太平洋上，離臺東約 49 海浬，北距綠島 40 海浬，西南距鵝鑾鼻 41 海浬，南與菲律賓之巴丹島遙遙相望。蘭嶼原名紅頭嶼，雅美人(達悟族)稱 Ponso No Tauo，島型似一拳狀，全島周長約 38.5 公里，滿潮時面積約 45.74 平方公里，退潮時約增加 2 平方公里，較綠島大 2.8 倍，是古老的火山岩體。

蘭嶼雅美族(達悟族)為適應當地嚴酷的氣候、風襲擊狹長海岸地形環境，發展出特有的建築文化，此文化特色可從當地傳統住屋、工作房及船屋看出端倪，該區由於沒有任何天然屏障，半地下的房屋建築設計，可保護居住者抵擋風雨的侵害，同時也發展出當地特有的文化傳統及準則，符合世界遺產認定標準第八項。

蘭嶼大片的山地及狹長的海岸構成蘭嶼美麗的地形。精采的自然地形、火山熔岩及迷人海景，伴隨著神話傳說，構成美麗的蘭嶼。本區每年 200 日的雨季使島上的瀑布及霧景千變萬化。此外，傳統文化與海洋、飛魚緊密結合，此一文化特質，使島上的自然景觀更具特色。符合世界遺產認定標準第九項。

8. 阿里山森林鐵路 Alishan Forest Railway

阿里山森林鐵路最早完成時，從嘉義至阿里山沼平車站，全長 71.9 公里，沿線最多曾設 25 個車站，高度自海拔 30 公尺至 2,274 公尺，沿途經過 72 個隧道，114 座橋樑，由於鐵道曲線半徑小與坡度大，一般火車根本爬不上去，這一切惡劣的環境造就出這條舉世聞名的登山鐵道。為適應森林鐵路特殊環境，阿里山森林鐵路設計出許多具特色的鐵道系統，包括：(一)扇型齒輪直立式汽缸蒸氣火車頭。(二)獨立山螺旋登山路段。(三)Z 字型登山鐵道。(四)從平地至高山經歷熱帶、暖帶及溫帶三種林相，終至行駛於雲海之上，吸引許多中外遊客前來。以建造年代來說，阿里山森林鐵路結合當時日本及美國最先進的鐵道工程系統，在鐵路工程技術發展史上，此一充滿創意的工程技術，可稱得上是偉大的藝術品。

阿里山森林鐵路是為開發森林而鋪設的產業鐵道，合乎森林鐵道的定義；其由海拔 100 公尺以下爬升至海拔 2,000 公尺以上，亦合乎登山鐵道的定義；而其由海拔 2,200 公尺沼平至 2,584 公尺哆哆咖林場線，鋪設高海拔山地路段，是名符其實的高山鐵道。阿里山森林鐵路集森林鐵道、登山鐵道和高山鐵道於一身，可謂舉世無雙。符合世界文化遺產認定標準第一項。

依高山鐵道的高度而言，最高的前幾名依序為南美洲安地斯山脈的秘魯（秘魯安地斯山鐵路，最高點海拔 4,319 公尺，La Raya Pass）、玻利維亞及阿根廷等，這些高海拔鐵路皆分布於大陸，而全世界島嶼中擁有高山鐵路者，僅有臺灣(阿里山森林鐵路，最高點海拔 2,451 公尺，祝山站)，就東亞地區而言，阿里山也是最高的鐵路，若以非齒輪鐵路而言，其高度更勝過歐洲及非洲地區，特殊地位及重要性可見一斑。符合世界文化遺產認定標準第三項。

目前已知世界上擁有三次迴旋的爬山路段有三處，包括瑞士國鐵（SBB）布里格線通往義大利的 Gotthardbahn 位於 Giornico 附近、墨西哥的 Chihuahua Pacifico Railway 及阿里山森林鐵路獨立山段，前二處皆以單純相同方向繞三圈，而獨立山第三圈以「8」字型離開，造成可看到樟腦寮四次的情景，可以算是迴旋四圈，稱得上獨一無二。符合世界文化遺產認定標準第四項。

(三)文資法劃設的自然保留區與自然地景

1. 自然保留區

農業委員會於 75 年 6 月 27 日起，依文化資產保存法先後指定公告了淡水河紅樹林、關渡、坪林台灣油杉、哈盆、插天山、鴛鴦湖、南澳闊葉樹林、苗栗三義火炎山、澎湖玄武岩、阿里山台灣一葉蘭、出雲山、台東紅葉村台東蘇鐵、高雄烏山頂泥火山、大武山、大武事業區台灣穗花杉、挖子尾、烏石鼻海岸、墾丁高位珊瑚礁、九九峰等 19 處自然保留區，並指定管理機關管理，以維護及管理台灣具有代表性的生態體系；或具有獨特地形地質意義；或具有基因保存永久觀察；教育研究價值之區域。並逐年編列經費，分別與林務局、林試所、退輔會森林保育處、各主管縣市政府等管理機關及各學術研究機構合作，推動保留區管理維護、調查研究、及教育宣導等工作。依文化資產保存法第 52 條規定：「生態保育區與自然保留區，禁止改變及破壞其原有自然狀態」，因此，自然保留區已受到政府單位嚴格的保護，以保存其原有自然狀態，並提供學術研究及教育宣導方面的功能與價值。這些自然保留區中部份可列入台灣地區自然世界遺產的預備名單。

2. 自然地景

依據新版文化資產保存法 (94 年 2 月 5 日總統令修正版)第一章總則第三條，自然地景指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。文化資產保存法中與自然地景相關的條文摘錄如下：

第一章 總則

第三條 自然地景：指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。

第七章 自然地景

第七十六條 自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物；自然紀念物包括珍貴稀有植物及礦物。

第七十九條 自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。

這些自然地景中，部份也可列入台灣地區自然世界遺產的預備名單。

◎農委會林務局研訂的自然地景指定及廢止辦法

自然地景之指定基準如下：

一、自然保留區。

- (一)具有代表性生態系。
- (二)具有獨特地形、地質意義。
- (三)具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域

二、自然紀念物

- (一)珍貴植物：指本國所特有之植物或族群數量稀少或有絕滅危機之植物
- (二)珍貴礦物：指本國所特有之岩石或礦物或數量稀少之岩石或礦物

此外，文化資產保存法新版施行細則草案研訂的文化景觀部份條文中，包括：「第一條：本法第三條第三款所稱文化景觀，涵蓋神話傳說之場所、歷史或文化路徑、歷史性公園、歷史事件場所、農林漁牧景觀、工礦業地景、交通地景、水利設施、軍事設施及其他人類與自然互動而形成之景觀。」

地質敏感區劃定變更及廢止辦法草案

第二章 地質敏感區之分類及劃定原則

第二條 具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地質敏感區，包括以下各類：

- 一、地質遺跡地質敏感區。
- 二、地下水補注地質敏感區。
- 三、活動斷層地質敏感區。
- 四、山崩與地滑地質敏感區。
- 五、土石流地質敏感區。
- 六、其他經中央主管機關認定之地質敏感區。

第三條 地質遺跡係指在地球演化過程中，各種地質作用之產物。

地質遺跡具有下列情形之一者，得劃定為地質遺跡地質敏感區：

- 一、具有特殊地質意義。
- 二、具有教學或科學研究價值。
- 三、具有觀賞價值。
- 四、具有獨特性或稀有性。

另依本法第九條第二項規定，訂定「地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則」（以下簡稱本準則），其要點如下：

「地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則」

第二章 地質遺跡地質敏感區之調查及評估

第七條 地質遺跡地質敏感區應進行之基地地質調查項目及內容如下：

- 一、區域調查：地形、地層分布及地質構造。
- 二、細部調查：
 - (一)地質遺跡之產狀、外觀形態及保存狀況。
 - (二)地質遺跡之地表分布範圍。
 - (三)地質遺跡有向地下延伸者，在預計開挖深度範圍內之分布。
 - (四)岩層位態、岩石性質、地質構造。

第八條 地質遺跡地質敏感區細部調查，露頭調查為必要之調查方法，並得以地質鑽探、地球物理測勘等輔助地下地質調查；其調查方法應以保持地質遺跡之完整性為原則。

第九條 地質遺跡地質敏感區基地地質調查報告書應附圖說規範如下：

- 一、區域調查地質圖：比例尺不得小於二萬五千分之一；標示地形、岩層位態、地質構造及地質遺跡分布位置等。
- 二、細部調查地質圖：比例尺不得小於五千分之一；標示地形、岩層位態、岩石性質、地質構造及地質遺跡分布位置等。
- 三、地質剖面圖：區域調查地質圖與細部調查地質圖，均應附與地質圖同比例尺之地質剖面圖。

第十條 地質遺跡地質敏感區基地地質安全評估應包括項目及內容如下：

- 一、評估基地開發範圍與地質遺跡之空間關係及開發行為對地質遺跡形狀、視覺及完整性之影響及研提因應對策。
- 二、研提開發行為於施工期間對地質遺跡採取之保護措施及評估其效果。
- 三、開發行為者對地質遺跡長期維護之因應對策。

二、中國大陸的世界自然遺產及申報書案例

中國大陸自從在 1985 年 11 月 22 日加入《保護世界文化與自然遺產公約》的締約國行列以來，截至 2011 年，經聯合國教科文組織審核被批准列入《世界遺產名錄》的中國大陸的世界遺產共有 41 項（包括自然遺產 8 項，文化遺產 29 項，雙重遺產 4 項）。在數量上居世界第三位。2002 年，中國大陸的國務院授權予國家文物局設立世界遺產處以專責申報、管理和保護世界遺產方面的各項工作。2006 年，中國大陸的建設部發佈首批中國大陸的國家自然遺產、國家自然與文化雙遺產預備名錄。2012 年世界自然遺產申報項目為：澄江化石地。

中國大陸的世界遺產的標誌



依據《保護世界文化與自然遺產公約》作業準則登錄的中國大陸的世界自然遺產如下(含中國大陸的世界自然遺產與世界遺產委員會評價)

- 泰山（自然及文化複合遺產）
- 黃山（自然及文化複合遺產）

- 九寨溝
- 黃龍
- 峨眉山與樂山大佛 (自然及文化複合遺產)
- 武夷山 (自然及文化複合遺產)
- 四川大熊貓棲息地處
- 三江並流
- 武陵源
- 中國南方喀斯特
- 三清山
- 中國丹霞

中國大陸的世界自然遺產與世界遺產委員會的評價：中國大陸共有 27 個省、自治區、直轄市和特別行政區擁有世界遺產。下表中 N 代表自然遺產，C 代表文化遺產，NC 代表自然與文化雙遺產。

表 1：中國大陸的世界自然遺產與複合遺產名錄暨評定準則

序號	登錄名稱	風景	登錄類型	評定準則	登錄年份	擴展年份	所在地
1	泰山		NC	N (iii) C (i) (ii) (iii) (iv) (v) (vi)	1987 年		山東泰安
2	黃山		NC	N (iii) (iv) C (ii)	1990 年		安徽黃山市
3	九寨溝風景名勝區		N	N (iii)	1992 年		四川九寨溝縣
4	黃龍風景名勝區		N	N (iii)	1992 年		四川松潘
5	武陵源風景名勝區		N	N (iii)	1992 年		湖南張家界
6	峨眉山風景區，含樂山大佛風景區		NC	N (iv) C (iv) (vi)	1996 年		四川樂山，包括峨眉山市
7	武夷山		NC	N (iii) (iv) C (iii) (vi)	1999 年		福建武夷山市

8	雲南三江並流保護區		N	N (i) (ii) (iii) (iv)	2003年		雲南麗江、迪慶藏族自治州和怒江傈僳族自治州
9	四川大熊貓棲息地		N	N(x)	2006年		四川成都、阿壩、雅安、甘孜
10	中國南方喀斯特		N	N(vii)(viii)(ix)(x)	2007年		雲南石林、貴州荔波、重慶武隆
11	三清山國家級風景名勝區		N	N (vii)	2008年		江西上饒
12	中國丹霞		N	N (vii) (viii)	2010年		福建泰寧、湖南崀山、廣東丹霞山、江西龍虎山（包括龜峰）、浙江江郎山、貴州赤水

1、世界自然遺產——九寨溝

1992年根據自然遺產遴選標準 N(III)被列入《世界遺產名錄》。九寨溝位於中國大陸的四川省北部，綿延超過 72000 公頃，曲折狹長的九寨溝山谷海拔超過 4800 公尺，因而形成了一系列形態不同的森林生態系。它壯麗的景色因一系列狹長的圓錐狀科斯特溶岩地貌和壯觀的瀑布而更加充滿生趣。其中現存 140 多種鳥類，還有許多瀕臨滅絕的動植物物種，包括大熊貓和四川扭角羚。

2、世界自然遺產——黃龍

黃龍風景名勝區於 1992 年根據自然遺產遴選標準 N(III)被列入《世界遺產名錄》。黃龍風景名勝區，位於中國大陸的四川省西北部，是由眾多雪峰和中國大陸最東部的冰川組成的山谷。在這裏人們可以找到高山景觀和各種不同的森林生態系，以及壯觀的石灰岩構造、瀑布和溫泉。這一地區還生存著許多瀕臨滅絕的動物，包括大熊貓和四川疣鼻金絲猴。

3、世界自然遺產——武陵源風景名勝區

武陵源於 1992 年根據自然遺產遴選標準 N(III)被列入《世界遺產名錄》。武陵源景色奇麗壯觀，位於中國大陸中部湖南省境內，連綿 26000 多公頃，景區內最獨特的景觀是 3000 餘座尖細的砂岩柱和砂岩峰，大部分都有 200 餘公尺高。在峰巒之間，溝壑、峽谷縱橫，溪流、池塘和瀑布隨處可見，景區內還有 40 多個石洞和兩座天然形成的巨大石橋。除了迷人的自然景觀，該地區還因庇護著大量瀕臨滅絕的動植物物種而引人注目。

4、世界自然遺產——三江並流

"三江並流"自然景觀於 2003 年 7 月根據自然遺產遴選標準 N(I)(II)(III)(IV)被列入《世界遺產目錄》。三江並流自然景觀位於中國大陸的雲南省西北山區，面積 170 萬公頃，

是亞洲三條著名河流的上游地段，長江（金沙江）、湄公河和薩爾溫江三條大江在此區域內並行奔騰，由北向南，途徑 3000 多公尺深的峽谷和海拔 6000 多公尺的冰山雪峰。這裏是中國大陸生物多樣性最豐富的區域，同時也是世界上溫帶生物多樣性豐富的區域。

“三江並流”世界遺產提名地由八大片區組成。“怒江、瀾滄江、金沙江”四山夾三江的典型地貌奇觀將八大片區有機的結合在一起，它們中的每一個都是世界的“謎題”，分別代表了不同的流域、不同地理環境下的各具特色的生物多樣性、地質多樣性、景觀多樣性的典型特徵，相互之間存在著在整體價值上的互補性和在典型資源上的不可替代性，由此構成了“三江並流”世界遺產提名地資源價值的“唯一性和完整性”。

5、四川大熊貓棲息地

“四川大熊貓棲息地”自然景觀於 2006 年根據自然遺產遴選標準 N(x)被列入《世界遺產目錄》。四川大熊貓棲息地世界自然遺產包括臥龍、四姑娘山、夾金山脈，面積 9245 平方公里，涵蓋中國大陸四川省的成都、阿壩、雅安、甘孜 4 個市州 12 個縣。這裏生活著全世界 30% 以上的野生大熊貓，是全球最大最完整的大熊貓棲息地，也是全球除熱帶雨林以外植物種類最豐富的區域之一。它曾被自然保護國際選定為全球 25 個生物多樣性熱點之一，被全球環境保護組織確定為全球 200 個生態區之一。2006 年 7 月作為世界自然遺產列入《世界遺產名錄》。

6、中國南方喀斯特 The Karsts in southern China

“中國南方喀斯特”自然景觀於 2007 年根據自然遺產遴選標準 N(vii)(viii)(ix)(x)被列入《世界遺產目錄》。中國大陸的“中國南方喀斯特”由雲南石林的劍狀、柱狀和塔狀喀斯特、貴州荔波的錐狀喀斯特（峰林）、重慶武隆的以天生橋、地縫、天坑群等為代表的立體喀斯特共同組成，形成於距今 50 萬年至 3 億年間，總面積達 1460 平方公里。這一區域很多景點享譽國內外。比如雲南石林素以“雄、奇、險、秀、幽、奧、曠”著稱，被稱為“天下第一奇觀”、“世界喀斯特的精華”；貴州荔波是布依族、水族、苗族和瑤族等少數民族聚集處，曾入選“中國最美的地方”、“中國最美十大森林”。

貴州荔波喀斯特：位於貴州省東南部的荔波縣，是貴州高原和廣西盆地過渡地帶錐狀喀斯特的典型代表。貴州荔波完好的生態系統，是當今申報世界自然遺產的主流，具有優先被列入世界自然遺產的優勢，具有突出的遺產價值，被認為是“中國南方喀斯特”的典型代表。

重慶武隆喀斯特：武隆縣隸屬重慶市，地處四川盆地東南邊緣，大類山、武陵山與貴州高原的過渡地帶，長江右岸支流烏江下游峽谷區，由於受碳酸鹽岩與砂葉岩不同岩性分布的影響，產生了喀斯特地貌獨特的喀斯特地貌數億年來孕育出了鬼斧神工般獨特

具有獨特美學價值的自然景觀，“天下第一洞-----芙蓉洞、亞洲最大的天生橋群、全世界罕見而稀有喀斯特系統形成的後坪天坑”，作為大自然造化留給人類的瑰寶，他不僅是中國的，更是世界的，是全人類的。

雲南石林喀斯特：石林，地處滇東高原腹地，位於石林彝族自治縣境內，距省會昆明市 70 餘公里，“冬無嚴寒，夏無酷暑，四季如春”氣候屬亞熱帶低緯度高原山地季風氣候，年平均溫度約 16℃，是一個集自然風光、民族風情、休閒度假、科學考察為一體的著名大型綜合旅遊區。

7、江西三清山風景名勝區

位於中國大陸江西省的三清山在 2008 年 7 月根據世界文化遺產遴選標準 C(I)(IV)(VI) 入選《世界遺產名錄》。一般認為其在一個相對較小的區域內展示了獨特的花崗岩石柱與山峰，豐富的花崗岩造型石與多種植被、遠近變化的景觀及震撼人心的氣候奇觀相結合，創造了世界上獨一無二的景觀美學效果，呈現了引人入勝的自然美。

8、中國丹霞

“中國丹霞”於 2010 年根據世界文化遺產遴選標準 N (vii) (viii) 入選《世界遺產名錄》。“中國丹霞”專案是中國大陸把全面展示丹霞地貌形成演化過程的貴州赤水等 6 個丹霞地貌風景區“捆綁”申報自然遺產，包含的 6 個申報點分別是福建泰寧、湖南茭山、廣東丹霞山、江西龍虎山（包括龜峰）、浙江江郎山、貴州赤水。

9、世界自然與文化遺產——泰山

泰山於 1987 年根據文化遺產和自然遺產遴選標準 C(I)(II)(III)(IV)(V)(VI)、N(III) 被列入《世界遺產目錄》。莊嚴神聖的泰山，兩千年來一直是帝王朝拜的對象，其山中文人傑作與自然景觀完美和諧地融合在一起。泰山一直是中國藝術家和學者的精神源泉，是古代中國文明和信仰的象徵。

10、世界自然與文化遺產——黃山

黃山於 1990 年根據文化遺產和自然遺產遴選標準 C(II)、N(III)(IV) 被列入《世界遺產名錄》。黃山，在中國歷史上文學藝術的鼎盛時期（西元 16 世紀中葉的“山水”風格）曾受到廣泛的贊譽，以“震旦國中第一奇山”而聞名。今天，黃山以其壯麗的景色——生長在花崗岩石上的奇松和浮現在雲海中的怪石而著稱。對於從四面八方來到這個風景勝地的遊客、詩人、畫家和攝影家而言，黃山具有永恆的魅力。

11、世界文化與自然遺產——峨眉山 樂山大佛

峨眉山和樂山大佛於 1996 年根據文化遺產和自然遺產遴選標準 C(IV)(VI)·N(IV) 被列入《世界遺產名錄》。西元 1 世紀，在四川省峨眉山景色秀麗的山巔上，落成了中國大陸第一座佛教寺院。隨著四周其他寺廟的建立，該地成為佛教的主要聖地之一。許多

世紀以來，文化財富大量積澱。其中最著名的要屬樂山大佛，它是 8 世紀時人們在一座山岩上雕鑿出來的，仿佛俯瞰著三江交匯之所。佛像身高 71 公尺，堪稱世界之最。峨眉山還以其物種繁多、種類豐富的植物而聞名天下，從亞熱帶植物到亞高山針葉林可謂應有盡有，有些樹木樹齡已逾千年。

12、世界自然與文化遺產——武夷山

1996 年根據文化遺產和自然遺產遴選標準 N (iii) (iv)、C (iii) (vi) 被列入《世界遺產名錄》。武夷山脈是中國大陸東南部最負盛名的生物保護區，也是許多古代孑遺植物的避難所，其中許多生物為中國所特有。九曲溪兩岸峽谷秀美，寺院廟宇眾多，但其中也有不少早已成爲廢墟。該地區爲唐宋理學的發展和傳播提供了良好的地理環境。自 11 世紀以來，理教對中國大陸的東部地區的文化產生了相當深刻的影響。西元 1 世紀時，漢朝統治者在城村附近建立了一處較大的行政首府，厚重堅實的圍牆環繞四周，極具考古價值。

申報書案例(略)

- 熊貓
- 三清山
- 中國南方喀斯特
- 中國丹霞

***中國大陸的世界自然遺產業務主管機關：住宅及建設部城建司風景名勝區管理處**

***中國大陸的世界自然遺產相關法規(見附檔)**

1996 建設部風景名勝區辦公室，1996。風景名勝區文件匯編。

1999 國家質量技術監督局暨中華人民共和國建設部聯合發佈，1999。中華人民共和國國家標準：風景名勝區規劃規範（GB50298-1999）。

2000 年中國世界遺產地保護與管理跨世紀聯合宣言

2002 於加強和改善世界遺產保護管理工作的意見(文物發[2002]16 號)

2002 川省世界遺產保護條例(2002 年 1 月 18 日四川省第九屆人民代表大會常務委員會第二十七次會議通過)

2006 中國自然文化遺產資源管理體制改革與創新，2006 年 10 月 30 日 張曉 張昕竹 2006 風景名勝區條例

三、國際發展

(一)2010 生物多樣性公約進展

- COP 10 Decision X/31 : Protected areas

A. Strategies for strengthening implementation

1. National level

Protected areas are the cornerstones of biodiversity conservation :

Protected areas constitute an important stock of natural, cultural and social capital, yielding flows of economically valuable goods and services that benefit society, secure livelihoods, and contribute to the achievement of Millennium Development Goals.

Moreover, protected areas are key to buffering unpredictable impacts of impending climate change. The CBD Programme of Work on Protected Areas provides a globally-accepted framework for creating comprehensive, effectively managed and sustainably funded national and regional protected area systems around the globe

(二)生物多樣性公約秘書處出版與保護區相關的專書

- 59 REDD+ and Biodiversity
- 58 Developing Ecosystem Indicators
- 56 Incentive Measures for the conservation and Sustainable Use of Biological Diversity: Case studies and lessons learned
- 55 Linking Biodiversity Conservation and Poverty Alleviation: A State of Knowledge Review
- 54 Interdependence of Biodiversity and Development Under Global Change
- 53 Biodiversity Indicators & the 2010 Biodiversity Target: Outputs, experiences and lessons learnt from the 2010 Biodiversity Indicators Partnership
- 52 Sustainable Use of Biological Diversity in Socio-Ecological Production Landscapes: Background to the ‘Satoyama Initiative for the benefit of biodiversity and human well-being’
- 51 Biodiversity and Climate Change: Achieving the 2020 Targets
- 50 Biodiversity Scenarios: Projections of 21st Century Change in Biodiversity and Associated Ecosystem Services - A Technical Report for the Global Biodiversity Outlook 3

*CBD Technical Series No.36 (2008)

- Protected Areas in Today’s World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet

CBD COP7 PoW 網站目錄

About Protected Areas and the CBD

Overview

Protected areas and the CBD

Decisions

Meetings

Programme of Work

View, learn, download

- PoWPA Implementation
- Global Implementation
- Implementation highlights
- Focal points
- Resources
- Documents and tools
- E-learning curricula
- Consultant database
- Collaboration
- Discussions
- Friends of PoWPA
- Ask an expert
-

(三)國際自然保育聯盟保護區委員會(IUCNA)自然世界遺產重要出版品

網站資料，可下載

- IUCN EVALUATION OF NATURAL WORLD HERITAGE NOMINATIONS: Guidelines for Reviewers
- Outstanding universal value : standards for Natural World Heritage
- Natural World Heritage nominations : a resource manual for practitioners
- Management planning for natural world heritage properties : a resource manual for practitioners
- World Heritage volcanoes : A thematic study. A global review of volcanic World Heritage properties : present situation, future prospects and management requirements
- Serial natural World Heritage properties : An initial analysis of the serial natural properties on the World Heritage List
- A global overview of mountain protected areas on the World Heritage list
- A global overview of forest protected areas on the World Heritage list

- Earth's geological history : a contextual framework for assessment of World Heritage fossil site nominations
- Enhancing the IUCN evaluation process : a contribution to achieving a credible and balanced World Heritage list
- Sustainable tourism and natural World Heritage : priorities for action
- A global strategy for geological World Heritage
- Protected area staff training : guidelines for planning and management

25 Mar 2011

(四)近期重要國際會議及文獻

1. 2012 世界保育大會 World Conservation Congress/IUCN

資料：International Union for Conservation of Nature

How to develop your event for the World Conservation Congress, Jeju 2012...



2. 2014 世界公園大會 World Park Congress/IUCN-WCPA

Preparing for the 6th IUCN World Parks Congress 2014: A background discussion Paper. Zoe Wilkinson, Supported by Trevor, 2011

IUCN's Global Protected Areas Programme has put together a set of 5 major programme priorities for the period leading up to the World Parks Congress in 2014 and for IUCN's next quadriennial Programme.

The five priorities are the following:

- (1). Enhance the capacity to effectively manage protected area systems to conserve biodiversity
- (2). Mainstream protected areas as natural solutions to global challenges, including biodiversity loss and climate change
- (3). Foster equitable governance of protected area systems
- (4). Facilitate the economic role and sustainable financing of protected area Systems
- (5). Communicate and advocate the value of protected area systems

The full document on priorities is available at this link :

http://cmsdata.iucn.org/downloads/the_iucn_global_protected_areas_programme_16_october_2011.pdf(IUCN global protected areas programme 2011 付諮商稿)

3. 2011 Asia Parks Congress Chairs Summary(李光中教授應邀出席會議)

4. COP 10 Decision X on Protected Areas(王鑫與李光中教授等應邀出席會議)

5. IUCN global protected areas programme 2011 付諮商稿

6. IUCN Asia 2013-2016 計畫諮詢稿

7. draft IUCN programme 2013-2016 計畫諮詢稿

8. CBD 公告 2011-224 – 第 11 屆生物多樣性公約締約國會議(COP 11), 2012 年

九月 8 - 19, Hyderabad, 印度(CBD Notification 2011-224 - Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP 11), 8 - 19 October 2012, Hyderabad, India)

From: Executive Secretary, Convention on Biological Diversity To: International organizations, non-governmental organizations, indigenous and local community organizations, other relevant partners Subject: Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP 11), 8 - 19 October 2012, Hyderabad, India Thematic area: Conference of the Parties Ref.: SCBD/OES/AD/ab/78238 NOTIFICATION No. 2011-224

Madam/Sir, I have the honour to inform you that, at the invitation of the Government of India, the eleventh meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP 11) will be held in Hyderabad, India, from 8 - 19 October 2012. The pre-session documentation for the meeting will be made available as soon as possible and, in any case, no later than three months in advance of the meeting. The pre-session documents and information for participants will also be accessible at the Convention website at: <http://www.cbd.int>. In accordance with rules 6 and 7 of the Rules of Procedure for meetings of the Conference of the Parties, the meeting is open to organizations and agencies, whether governmental or non-governmental, qualified in fields relating to the conservation and sustainable use of biological diversity, which have informed the Secretariat of their wish to be represented at the meeting. Registration of representatives from these organizations is subject to the receipt by the Secretariat of an official letter, before the opening of the meeting, from the Chief Executive or President of the organization. The letter must indicate the list of names, the head of delegation, the titles and contacts of the delegates to the meeting and should be received by the Secretariat by Friday, 28 September 2012. We look forward to your participation in this important event. The full text of this notification is available on the CBD website at: <http://www.cbd.int/doc/notifications/2011/ntf-2011-224-cop11-en.pdf>

9. 新設 IUCN WCPA Asia 亞洲通聯網來函

從 wcpaasia@gmail.com 轉寄的郵件 -----

日期: Thu, 01 Dec 2011 18:22:42 +1100

寄件人: IUCN WCPA Asia <wcpaasia@gmail.com>

主旨: Welcome to IUCN WCPA Asia Google Group

收件人: swang@ntu.edu.tw

Dear Shin,

Welcome to the IUCN WCPA Asia Google Group. I am still working on sorting out setting up the

page and group and am hoping in the next couple of days with more members joining I will be able to have it sorted. I haven't really used Google Groups before but am hoping it will help everyone stay in touch and communicate about their work with Protected Areas.

I don't think that the group sends out a welcome message and while I am sure I can probably set that up somehow I wanted to make sure everyone gets the group instructions -

You received this message because you are now subscribed to the Google Groups "IUCN WCPA Asia" group.

To post to this group, send an email to - iucnwcpaasia@googlegroups.com

To unsubscribe from this group, send an email to - iucnwcpaasia+unsubscribe@googlegroups.com

For more options, visit this group at <http://groups.google.com/group/iucnwcpaasia?hl=en>

At the moment I am still working on getting all the Asia members of WCPA invited to the group.

Once that is well underway I will pass on the welcome messages people have already sent in to the group.

cheers

Naomi Doak

(on behalf of Asia Region Vice Chair, Prof Seong-il Kim and the IUCN WCPA Asia Steering Committee)

10. IUCN 生物多樣性工作小組轉發“保護區效能”文稿，2012 元月前徵求修訂意見
從 Ted_Trzyna@InterEnvironment.org

日期: Tue, 13 Dec 2011 23:22:30 -0800

寄件人: Ted Trzyna <Ted_Trzyna@InterEnvironment.org>

Dear Friends,

NOTE 4 JANUARY 2012 DEADLINE.

As part of the work of the IUCN Task Force on Biodiversity, a review paper has been prepared on the effectiveness of protected areas. This paper has been submitted to the Collaboration for Environmental Evidence and is in review until 4 January 2012.

Stephen Woodley and Thomas Brooks, cochairs of the task force, urge all those interested in protected areas to access the link below and provide comments on the paper. They are especially interested in identifying studies that have not been included or captured by the search conducted to bring about the best possible evidence for the effectiveness of protected areas.

The Collaboration for Environmental Evidence has its own format for comments, which you are to use instead of replying to this e-mail.

Link to review: www.environmentalevidence.org/SR10007.html

Best wishes,

Ted Trzyna, Ph.D.

Chair, Urban Specialist Group
IUCN World Commission on Protected Areas
www.InterEnvironment.org/pa www.iucn.org/wcpa

President, InterEnvironment Institute
(an IUCN member since 1980)
www.InterEnvironment.org

Emeritus IUCN Commission Chair,
Environmental Strategy and Planning, 1990-1996

P.O. Box 99
Claremont, California 91711, USA
Telephone (1 909)

11. 聯合國宣布 2011-2020 年為生物多樣性十年

生態保育_聯合國_20111217_UN

聯合國日前推出「生物多樣性十年」(Decade on Biodiversity)，呼籲人類與自然和諧共處，妥善管理地球資源，以為後世子孫謀求福利。聯合國將 2011 年至 2020 年定為生物多樣性十年，鼓勵各國發展實施生物多樣化相關策略，並相互交流成果，目標為在不同層級使生物多樣性主流化。聯合國強調穩定的生態系統與生物多樣化，也代表人類工作機會能永續的成長，而已絕跡物種雖無法救回，但現在就能阻止未來的物種滅絕，未來十年人類是否能保護超過 800 萬種物種及是否有智慧維持生物界的平衡將是人類共同的挑戰。(Terry 編譯、TT 審校)

UN launches Decade on Biodiversity to stem loss of ecosystems

The United Nations marks its Decade on Biodiversity 2011-2020

17 December 2011 -

The United Nations today launched the Decade on Biodiversity with *Secretary-General* Ban Ki-moon urging humanity to live in harmony with nature and to preserve and properly manage its riches for the prosperity of current and future generations.

“Ensuring truly sustainable development for our growing human family depends on biological diversity and the vital goods and services it offers,” Ban said in his message to the launch event delivered on his behalf by Kiyoo Akasaka, Under-Secretary-General for Communications and Public Information, in the Japanese city of Kanazawa.

“While the poor suffer first and worst from biodiversity loss, all of society stands to lose from this mass extinction. There are also the opportunity costs what cures for disease, and what other useful discoveries, might we never know of because a habitat is destroyed forever, or land is polluted beyond all use?”

The General Assembly previously declared the period 2011-2020 as United Nations Decade on Biodiversity to promote the implementation of a strategic plan on biodiversity and its overall vision of living in harmony with nature.

The main goal is to mainstream biodiversity at different levels. Throughout the Decade, governments are encouraged to develop, implement and communicate the results of national strategies for implementation of the Strategic Plan for Biodiversity.

In his own statement at the launch of the Decade, Mr. Akasaka stressed that stable ecosystems have the capacity to create jobs.

“Sustaining them sustains job growth,” he said. “With the world undergoing a youth bulge, sustainable use of biodiversity is not an isolated 'ecological' green approach, but an indispensable pillar of sustainable development for future generations,” said Mr. Akasaka.

Human activities have caused the extinction of plants and animals at some hundreds or thousands of times faster than what the natural rate would have been, Mr. Akasaka pointed out.

“We cannot reverse extinction. We can, however, prevent future extinction of other species right now. For the next 10 years our commitment to protecting more than eight million species, and our wisdom in contributing to a balance of life, will be put to a test,” he said.

UN environment chief calls for planned biodiversity forum to ‘make a difference’

UNEP Executive Director Achim Steiner

3 October 2011 –

Delegates met today to help set up a new United Nations body aimed at reversing the planet’s unprecedented loss of species and ecosystems as the UN environment chief called for the ideas behind it to be converted into action.

The delegates to the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) convened in Nairobi to agree upon the protocols necessary for establishing the body’s operational platform.

In his **address** to the meeting, UN Environment Programme (UNEP) Executive Director Achim Steiner urged delegates to hasten IPBES into action, determine how it will be run and where it will be located.

“This platform needs to work. It needs to make a difference,” he said. “And to do that it needs to be operationalized in a manner where the best science can be brought to bear on informing policy-making at the global, regional and national levels.”

Mr. Steiner pointed to four banners set up around the assembly hall in Nairobi, each bearing the words defining IPBES’ four overarching functions – “knowledge generation” ,

“assessment” , “policy support” and “capacity building” . He urged delegates to bear the four functions in mind in order to deliver “the highest standards possible.”

“Ensuring that IPBES is set up in a way which strengthens the scientific underpinning that addresses the ongoing and increasing declines in global biodiversity and the continuing degradation of ecosystem services will be vital,” he told those gathered.

IPBES, which aims to reflect the UN-backed Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) that has helped to catalyze government action on global warming, will foster the search for government action needed to reverse the accelerating degradation of the natural world and its species, which some experts put at 1,000 times the natural progression.

四、中國大陸的國家公園體系

中國大陸的國家公園體系早在 1982 年設置「國家重點風景名勝區」(即現在的「國家級風景名勝區」)時即已確立，唯時人觀念多認為使用「公園」一詞「人工」含意濃，而採用自然屬性較強的「風景名勝區」一詞。

根據相關資料顯示，中國大陸原建設部發布的《中國風景名勝區形勢與展望》綠皮書，以及新、舊兩款徽誌已經明確將「國家級風景名勝區」與英語的「NATIONAL PARK」即「國家公園」相對應。中國大陸國家標準《風景名勝區規劃規範 (GB50298-1999)》也將國家級風景區與「國家公園」掛鉤。

中國大陸國家級風景名勝區國家級風景名勝區徽誌



◎中國大陸的風景名勝區

所謂「風景名勝區」，根據中國大陸的《風景名勝區條例》，是指具有觀賞、文化或者科學價值，自然景觀、人文景觀比較集中，環境優美，可供人們遊覽或者進行科學、文化活動的區域。其劃分為「國家級風景名勝區」和「省級風景名勝區」，其中自然景觀和人文景觀能夠反映重要自然變化過程和重大歷史文化發展過程，基本處於自然狀態或者保持歷史原貌，具有國家代表性的，可以申請設立國家級風景名勝區，報中國大陸的國務院批准公布。迄今中國大陸共有國家級風景名勝區 208 處。

與其他「部級」層次的保護地如國家森林公園、國家地質公園等相比，國家自然保護區和國家風景名勝區這兩類由中國大陸的國務院直接批准公布的保護地規格更高，在定義上也基本符合世界自然保護聯盟 (IUCN) 下設世界保護區委員會 (WCPA) 所制定的保護區管制級別中的第一、二級。

- 2008 年 10 月，中國大陸的環境保護部和國家旅遊局聯合批准建設「黑龍江湯旺河國家公園」，也稱該地為中國大陸的第一個「國家公園」試點。根據中國大陸環保部的有關方面表示，位於雲南的香格里拉普達措國家公園並未獲得環境保護部和國家旅遊局批准。

- 在 2008 年黑龍江湯旺河國家公園建立之前，由中國大陸的國家政府部門主管的類似於國家公園的概念被分屬於國家森林公園、國家地質公園、國家礦山公園、國家濕地公園、國家城市濕地公園、國家自然保護區、國家風景名勝區及醞釀中的國家海洋公園、國家遺址公園等多個方面，分屬於不同的管理系統。但這些提法並不完全等同於“國家公園”的概念。

(1) 國家森林公園。1982 年，中國大陸第一處森林公園——湖南張家界國家森林公園批准建立。至 2004 年，中國大陸的森林公園總數已增至 1540 處，其中國家森林公園 503 處。

(2) 國家自然保護區。1956 年，中國大陸建立了第一個自然保護區——廣東鼎湖山自然保護區。20 世紀 80 年代以來，隨着社會各界環保意識的增強和環保法規體系的日益完善，中國大陸自然保護區事業才步入依法發展的“快車道”。2003 年初，其國家級自然保護區總數達到 197 處，各類自然保護區 1757 處。截止 2006 年底，中國大陸共有各種類型、不同級別的自然保護區 2395 個

(3) 國家風景名勝區。截至 2004 年，中國大陸已經建立風景名勝區 677 個，其中國家重點風景名勝區 177 個、省級風景名勝區 452 個、市縣級風景名勝區 48 個，總面積占國土面積的 1%以上

(4) 國家生態示範區。至 2000 年，中國大陸已有首批 33 個符合永續發展戰略要求的地、縣和單位被國家環保局命名為“國家級生態示範區”。

(5) 國家地質公園。至 2004 年，中國大陸的地質公園建設工作已推進了 3 年多，國家地質公園的數量已達到了 85 座。

(6) 另外，還有國家級的濕地保護區、國家海洋類型自然保護區等。

中國大陸的環境保護部和國家旅遊局決定開展國家公園試點，主要目的是為了在中國大陸引入國家公園的理念和管理模式，同時也是為了完善其保護地體系，規範其全國國家公園建設，期有利於將來對現有的保護地體系進行系統整合，提高保護的有效性，切實實現保護與發展雙贏。

◎中國大陸的林業局國家公園建設試點省

2008 年 6 月，中國大陸的國家林業局發出通知，同意將雲南省列為國家公園建設試點省，“以具備條件的自然保護區為依托，開展國家公園建設工作”。然而已啓動建設的“梅裏雪山國家公園”，其所在地域不在雲南省各級自然保護區名單之列，並且仍舊

是“三江並流國家級風景名勝區”的其中一個景區。

◎中國大陸的國家級地質公園與礦山公園

中國大陸的國家級地質公園通稱「國家地質公園」，由中國大陸的國務院國土資源部正式批准授牌。中國大陸的國家地質公園是以具有國家級特殊地質科學意義，較高的美學觀賞價值的地質遺跡為主體，並融合其它自然景觀與人文景觀而構成的一種獨特的自然區域。

中國大陸的國家地質公園的計劃其實是聯合國教科文組織（UNESCO）等機構推動的「全球地質景點計劃」的試點計劃。該計劃是首先在1972年在法國巴黎召開的聯合國教科文組織第17屆大會被提出的，1989年正式啓動。中國大陸自2000年起由國土資源部主管從保護地質遺跡出發開始建立國家地質公園網路體系到2011年9月止已建成140處國家地質公園(包括香港國家地質公園)，100餘處省級地質公園，已由經聯合國教科文組織批准了26處中國世界地質公園。

*地質公園的發展

在此之前，中國大陸的地質公園建設已經有了驚人的快速發展。目前，中國大陸已擁有 26 座世界級地質公園，約占當前世界地質公園總數的三分之一。2005 年 10 月 16 日，中國大陸的國土資源部在北京召開了第三批世界地質公園推薦評審會，又通過 6 家申報單位進入世界地質公園推薦名單(泰山、王屋山、雷瓊、房山、鏡泊湖和南陽等地質公園)。世界地質公園是由聯合國教科文組織(UNESCO)邀請專家實地考察、評審通過後，再經聯合國教科文組織核定批准的地質公園。至 2011 年 9 月止，全球已經有 87 個世界地質公園(分別分布在 27 個國家)通過評審(<http://www.geosee.org>)。

表 2：2011 年 9 月止，世界地質公園成員國家及個數表

中國(24)(2)*	伊朗(1)	韓國(1)
日本(4)(1)*	馬來西亞(1)	越南(1)
奧地利(1)	克羅地亞(1)	捷克(1)
芬蘭(1)	法國(2)(1)*	德國(5)
希臘(4)	匈牙利－斯洛伐克 (1)	愛爾蘭(1)(1)*
義大利(7)(1)*	挪威(2)	葡萄牙(2)
羅馬尼亞(1)	西班牙(5)(2)*	英國(7)
加拿大(1)	巴西(1)	澳大利亞(1)
北愛爾蘭(1)	冰島(1)*	德國/波蘭(1)*

*註：（括號後打*者為 2011 年新增個數）

依據中國大陸的規定，國家級的地質公園是以具有特殊地質科學意義、稀有的自然屬性、較高的美學觀賞價值，具有一定規模和分佈範圍的地質遺跡景觀為主體，並融合其他自然景觀與人文景觀而構成的一種獨特的自然區域。中國大陸建立級地質公園的主要目的有三：保護地質遺跡、普及地學知識、開展旅遊促進地方經濟發展。中國大陸的地質公園按管理層次分為四級：縣市級地質公園、省地質公園、國家地質公園、世界地質公園。中國大陸的國土資源部從 2000 年起正式開展國家地質公園申報評選工作，迄今共評選了四批，共批准建立了 140 個國家地質公園。

◎礦山公園的發展

2005 年 8 月中國大陸的國土資源部召開國家礦山公園領導小組第一次會議，評審通過了北京黃松峪等 28 個國家礦山公園。並且指示國家礦山公園建設要按照《國家礦山公園建設指南》(待訂)，在兩年內完成建設任務，報經國家礦山公園領導小組驗收合格後，正式揭牌開園(2006 年 1 月 11 日，中國大陸的國土資源部“關於加強國家礦山公園建設的通知”)。深圳的鳳凰山和鵬茜礦山公園預計在 2020 年全部建成(2005 年 9 月 07 日《深圳商報》)。

中國大陸的礦山公園，是礦山地質環境治理恢復後，國家鼓勵開發的以展示礦產地質遺跡和礦業生產過程中探、採、選、冶、加工等活動的遺跡、遺址和史跡等礦業遺跡景觀為主體，體現礦業發展歷史內涵，具備研究價值和教育功能，可供人們遊覽觀賞、科學考察的特定的空間地域。礦山公園設置國家級礦山公園和省級礦山公園，其中**國家礦山公園**由中國大陸的國土資源部審定並公布。

國家礦山公園應當具備下列條件：

- 國內獨具特色的礦床成因類型且具有典型、稀有及科學價值的礦業遺跡；
- 經過礦山地質環境治理恢復的廢棄礦山或者部分礦段；
- 自然環境優美、礦業文化歷史悠久；
- 區位優越，科普基礎設施完善，具備旅遊潛在能力；
- 土地權屬清楚，礦山公園總體規劃科學合理。
- 包括取得國家礦山公園**建設資格**的單位和正式授予國家礦山公園**稱號**的公園在內，中國大陸共有 61 處國家礦山公園。

其他

- 國家地質公園
- 國家級礦山公園
- 國家級自然保護區
- 國家重點風景名勝區
- 國家級水利風景區
- 國家級森林公園

• 國家濕地公園和國家城市濕地公園

* 礦山公園的發展

1972年《世界文化和自然遺產保護公約》在法國巴黎召開的第17屆聯合國教科文組織大會通過，並在1975年正式生效。截至目前為止先後已有挪威（勒羅斯舊礦山鎮）、瑞典（法龍銅礦山、恩吉爾斯堡煉鐵廠）、奧地利（豪斯特鹽礦）、比利時（史賓聶司新石器時代燧石礦）、英國（鐵橋峽谷、布拉哪風煤、鐵工業地貌）、斯洛伐克（礦山城市班斯卡－什佳夫尼察）、波蘭（波蘭維利奇卡鹽礦）、法國（阿爾克賽南皇家鹽礦）、玻利維亞（波多西銀都）、墨西哥（瓜那華托古城及銀礦）、德國（佛爾克林根煉鐵廠、拉莫爾斯貝格礦山及格斯拉爾歷史名城、艾生的周了佛倫煤礦工業特區）、日本（石見銀山）等國的礦山（礦業遺址），因符合世界文化遺產的遴選標準而被列入《世界遺產名錄》，因此成爲保護對人類文明發展、具有普世價值和重要意義的礦山遺址之典範。

* 「礦山公園」在中國大陸的發展

1987年，中國大陸（原地質礦產部）第一次以部門法規的形式在《關於建立地質保護區規定的通知（試行）》中，提出對地質遺址建立保護區，其中即包含了採礦遺址在內的地質遺跡。2000年中國大陸的國土資源部又下達《關於申報國家地質公園的通知》，提出將「具有特殊學科研究和觀賞價值的岩石、礦物、寶玉石及其典型產地」，作爲國家地質公園地質遺跡景觀的主要內容之一。爲此，使得因「保存擁有世界最早的採鹽油氣井」列爲「主要人文景觀」的「四川自貢國家地質公園」成爲2000年中國大陸第一批國家地質公園。另外，在2003年被列爲第三批國家地質公園的「廣東佛山西樵山國家地質公園」也是因爲將「明代採石遺跡」列爲主要地質遺跡而加以保護的國家地質公園。

爲加強對於重要礦業遺跡資源的保護，2004年11月中國大陸的國土資源部再發出《關於申報國家礦山公園的通知》，該通知要求在全中國大陸具有適當條件的地區實施國家礦山公園建設，其主要目的是：要使那些不可再生的重要礦業遺跡能夠獲得有效的保護，進而使其活化達到土地之永續利用。整體來說，此一政策不僅可以充分顯示中國大陸社會文明發展史的客觀軌跡與燦爛文化；同時也爲人們提供遊覽觀賞的工業景觀；更爲科學活動提供良好考察和研究的地球科學教育以及環境教育的戶外活動教室；更是礦業城鎮進行經濟轉型和永續發展等重要意義的最有利的途徑。

“礦山公園”乃是指礦山地質環境治理恢復後，由政府當局鼓勵開發的以展示礦產地質遺跡和礦業生產過程中探、採、選、冶、加工等活動的遺跡、遺址和史跡等礦業遺跡景觀爲主體，體現礦業發展歷史內涵，具備研究價值和教育功能，其不僅可供人們遊覽觀賞，還可以作爲環境教育和科學考察的特定的空間地域。目前中國大陸將“礦山公

園”的設置分爲“國家級礦山公園”和“省級礦山公園”，其中“國家級礦山公園”則是由中國大陸的國土資源部設置予以審定並公佈。中國大陸現在有 61 處國家級礦山公園。

*設置“礦山公園”應具備的條件

「礦山公園」在中國大陸一般分爲：國家級礦山公園和省級礦山公園。其各應具備下列條件：

*國家級礦山公園應具備的條件

- (1)國際、國內著名的礦山或獨具特色的礦山；
- (2)擁有一處以上珍稀級或多處重要級礦業遺跡；
- (3)區位條件優越，自然景觀與人文景觀優美；
- (4)基礎資料紮實、豐富，土地使用權屬清楚，基礎設施完善，具有吸引大量民眾關注的潛在能力。

*省級礦山公園應具備的條件

- (1)國內、區域內著名的礦山或具有特色的礦山；
- (2)擁有一處以上重要級或多處一般級的礦業遺跡；
- (3)區位條件較優越，自然景觀與人文景觀較優美；
- (4)基礎資料紮實、豐富，土地使用權屬清楚，具有吸引一定數量民眾關注的潛在能力。

審視目前台灣的礦業發展與經營狀況，我們可以發現已經有具備發展國家級礦山公園潛力的停採或是仍在開採的礦山，例如：金瓜石黃金博物園區、侯硐煤礦生活園區和粗具規模的煤礦博物館，還有更多富含環境教育、社會教育展示和觀光的礦業資源而仍然閒置、仍未善加利用的珍貴礦業設備與礦場。茲簡介如下表：

表 3：臺灣目前具有發展國家級礦山公園潛力的礦山資源簡表

名稱	位置	現況	管理單位 門票	建議
黃金博物 園區 (礦山公 園)	新北市瑞芳 區金瓜石	設置完善、營運暢 旺。	新北市文化局 100 元	設置與展示範例。
新平溪煤 礦博物館 (礦山公 園)	新北市平溪 區	新平溪煤礦博物館 ，目前平順經營中。	私營 200 元	可與新北市十分寮瀑 布群風景線串聯成一 旅遊路線。
侯硐煤礦	新北市瑞芳	2006 年已完成選	由新北市政府前身的	可與黃金博物園區串

生活園區 (礦山公園)	區侯硐(猴硐)地區瑞三選煤廠舊址	址,相關建物修復及園區優化。 2009年侯硐(猴硐)煤礦生活園區導覽資料建置。	台北縣政府、臺灣鐵路局以及瑞三煤礦公司三方共同簽署合作發展同意書。	聯成一個以礦區旅遊為主題的遊覽路線。
石油、天然氣 (礦山公園)	苗栗縣出磺坑	有油礦陳列館 礦場設施、景觀、斜坡索道均屬上乘。	為中國石油公司所有 限制參觀 免費	最有潛力發展成國家石油礦博物園區。
臺灣玉 (礦山公園)	花蓮縣壽豐鄉老腦山	山下有社區文化館,尚未以玉為主體設館。		設館最有觀光潛力。
石灰石 (礦山公園)	有新竹縣關西鎮、高雄市採掘遺跡與花蓮縣新城鄉亞泥礦山三區	花蓮石灰石採礦與捷運系統屬世界級。		亞泥新城礦場若設置礦山公園後可與太魯閣國家公園串聯成旅遊風景線,且甚具觀光潛力。
石材 (礦山公園)	花蓮縣和平鄉、瑞穗鄉、玉里鎮	多為石材加工廠,原石採掘場較少。		可與花東縱谷各風景線以及秀姑巒溪泛舟等旅遊路線串聯。
硫磺 (礦山公園)	陽明山國家公園內的大油坑、小油坑、煥子坪、四磺坪、大磺嘴、硫磺谷、龍鳳谷。	陽明山國家公園管理處在小油坑設有地質展示館解說。 大油坑、煥子坪、小油坑、龍鳳谷、硫磺谷、四磺坪...等都是著名的硫氣孔景觀區。	陽明山國家公園管理處、新北市政府。	陽明山國家公園內的大油坑早期是臺灣硫磺的生產重心。 大油坑和煥子坪仍保存著早期採集硫磺的相關設施,這二處地點不僅風景幽美,且硫氣孔的噴發活動也特別劇烈,可以說是非常適合規劃為硫磺礦業博物園區(礦業博物館)的最佳地點!

近年來,由於環境保護意識抬頭,世界各國也紛紛加強礦山建設和生產過程中的環境保護工作,同時通過對於停採礦區進行土地復墾與再利用等一系列的相關措施。不過,針對重要礦山的自然、歷史文化遺跡仍缺乏有效的保護措施。因此,對於現存重要的礦業遺址(遺跡)進行保護和搶救工作,已刻不容緩,更成為各國管理當局的一項重

要任務！

目前臺灣的自產礦業則進入衰退期，許多礦場已經停業。那些曾經為國家社會提供重大貢獻的礦場，在功成身退後就成為具有產業歷史價值的重要觀光資源，只要好好用心整治就可以成為深富知識的觀光景點，並且帶給遊客「知性與感性」的遊憩體驗。金瓜石黃金博物園區就是最佳的例證，其他還有許多的類似的資源可以依例辦理，因此特別提出可以設置成為“國家級礦山公園”的構想。

選擇有適當條件的地區實施“國家級礦山公園”建設，其主要目的是：要使那些不可再生的重要礦業遺跡能夠獲得有效的保護，進而使其活化達到土地之永續發展和利用。整體來說，此一政策不僅可以充分顯示我國社會文明發展史的客觀軌跡與燦爛文化；同時也為人們提供遊覽觀賞的工業景觀；更為科學活動提供良好考察和研究的地球科學教育以及環境教育的戶外活動教室；更是礦業城鎮進行經濟轉型和永續發展等重要意義的最有利的途徑。

類似已經成立的地質公園、濕地公園、國家公園…等，已分別由農業委員會林務局、內政部營建署…等單位補助、建設與經營。因此政府有關單位也應該責無旁貸的儘快針對“國家礦山公園”的設置，擔負起必要且相關的建設與規劃，並以專業提供指導與經營策略。在作法上建議可以參考中國大陸的作法，由中央先訂定一套合宜的法令規章，再提出完整的建設工作指南，給各個有意願要設置國家礦山公園的單位、業者、甚至個人有個統一的規範，再據以逐步建設實踐，提供社會大眾富有深度知識的休憩，同時也是一種社會、環境、地球科學、礦冶…等的多元教育推展。這種多元教育的深意在於突顯礦產資源對於現代化生活的重要性！這個願景若得以實現，不僅可以達到「人與土地永續發展」的雙贏局面！

五、中國大陸的自然世界遺產重要文獻

（*註：為保持所引用的中國大陸相關文獻之原真性，以下全文係以原文呈現，未作修改。文中的“我國”係指“中國大陸”。）

（一）中國大陸的「中國世界遺產地保護與管理跨世紀聯合宣言」

在即將到來的二十一世紀，隨著人類生存理念的更新轉變，珍視自己的生存環境，保護世界上具有“突出意義和普遍價值”的人類文化和自然遺產定會受到國際社會更為廣泛的積極支持和參與。中國作為擁有世界五分之一人口的大國、資源大國和遺產大國，歷來重視民族文化遺產和自然遺產的發掘和保護。然而在如今高度商業化的時代，同世界各國一樣，中國也面臨著不斷出現的威脅遺產地保護管理的新問題。作為中國世界遺產地的保護者與管理者，對進一步加強世界遺產地的保護管理工作，確保世界遺產資源的可持續利用，推動有中國特色的旅遊業的健康發展均肩負著神聖的歷史責任，為此，我們向全社會聯合宣言：

- 一、加強世界遺產的保護宣傳，提高全社會對遺產資源的保護意識。根據《保護世界文化和自然遺產公約》的要求，從歷史、藝術、科學、審美、人類學及保護的角度，擬定各世界遺產地詳細的教育和宣傳計劃，通過傳播知識、增進瞭解，加強全民的素質教育，贏得社會對世界文化與自然遺產的讚賞和尊重，防止出現任何可能直接或間接損害文化和自然遺產的行為。
- 二、依據世界遺產的國家保護和國際保護措施，認真編制和修訂好世界遺產地的保護發展規劃和重點景區的控制規劃。堅定不移地遵循“嚴格保護、科學規劃、依法管理、可持續利用”和“保護為主，搶救第一”的基本方針，堅定不移地執行《文物保護法》、《土地管理法》、《森林法》、《環境保護法》、《自然保護區條例》、《風景名勝區管理條例》等法律法規，加大對世界遺產保護工作的監督力度，禁止任何有悖規劃的開發建設。
- 三、強化行業執法監督和管理職能，建立完善世界遺產保護和管理機制。密切與國家保護機構和國際保護組織的聯繫，培育充足的經濟、科學和技術力量，最大限度地爭取國際技術援助和合作，強化行業管理和執法監督的力度，規範世界遺產地的保護和管理行為。
- 四、發揮世界遺產地的綜合功能，努力搞好物質文明和精神文明建設。按市場經濟規律的要求，通過實施統一管理，科學合理的配置各類資源，在堅持環境效益優先的前提下，嚴格世界遺產地資源的合理開發和利用，做到嚴格保護、合理利用、依法管理、文明服務，使環境效益、生態效益、社會效益和經濟效益協調發展。

五、加強各世界遺產地之間的學習與交流，密切聯繫，互通信息，強化合作，共謀促進中國世界遺產地的整體發展與保護工作新途徑。保護世界遺產是利在當代，功在千秋的宏偉大業，更是人類社會的共同期盼。面對新的世紀，我們將義無反顧、竭盡全力做好各項工作，為世界遺產地的保護與管理做出新的貢獻。

參與“聯合宣言”單位（簽字略）

二〇〇〇年十二月二十六日

（二）中國自然文化遺產資源管理體制改革與創新（2006年10月30日，張曉、張昕竹）

◎前言

我國改革開放20多年來，經濟體制改革一直是一項重要的改革內容。在改革之初，首先進行的是農村經濟體制改革，進而是難度較大的城市經濟體制改革，目前，因形勢發展的需要，改革正面臨重要的也是更為困難的一部分——社會共有的國家遺產資源的管理體制。其重要性源於這一類資源的公共性、稀缺性和非人工再造性；其困難性源於長期以來，儘管我國一度實行的是政府占主導地位的計劃經濟，但是對公共資源，特別是國家自然文化遺產資源的管理，却一直沒有進行明確的制度安排。在我國經濟社會轉型期間，由於存在著兩種經濟體制的混合和過渡，管理體制的制度安排對國家自然文化遺產多有疏忽和遺漏，從而形成了政策“真空”。名義上，國家自然文化遺產資源產權屬於全民所有；而實際上，由於採取條條塊塊多頭管理，導致產權主體並不明確，國家缺少一個專門的、穩定的、權威機構代表國家行使所有權職能，造成所有者的事實缺位和虛化。此外，多種利益集團看好自然文化遺產資源的資源資產特性以及收益的小風險甚至無風險性，紛紛向自然文化遺產資源伸手。凡此種種，都對形成我國科學有效的自然文化遺產資源管理體制帶來了難以估量的困難。

我們認為，儘管目前對國家遺產資源管理體制改革存在著多種理論依據和形式各異的實踐，但是，最終評判改革成功的標準應該而且只能是國家遺產資源的完整保護和合理利用，體制改革的漸進路徑也不能偏離提高國家遺產資源的保護效率這一目標。由自然文化遺產資源的特殊性決定了，任何使國家遺產資源退化、肢解、甚至被破壞的管理體制改革，於狹義的經濟體制改革而言，是一種失敗；而在廣義的、歷史的角度上看，是對當代和後代的歷史犯罪。為此，必須本著認真、負責、謹慎的態度，進行這一類資源管理體制改革的理論和實踐的研究。

◎自然文化遺產資源對於促進人類社會發展的重要性

1860年，美國的工業總產值不到英國的1/2，到1890年，這一數字便居世界首位，約占世界總產值的1/3。1884年，美國的工業比重首次超過了農業，它成爲了一個工業國（侯文蕙，1995，第51頁）。工業化不僅給美國帶來了繁榮，也帶來了一系列社會經濟問題，包括環境問題。19世紀中葉美國國內對土地、森林和其他資源的浪費和濫用，受到了許多有識之士的批評，有學者特別批駁了所謂美國資源無限豐富的神話，指出，美國人民必須改變自己的觀念和習慣（Marsh, 1965）。他們認爲：公共財富在美國一直沒有得到足夠的尊重。另一方面，現代化、城市化和工業化也使得人們對逝去的田園有著種種難排的繾綣和依戀，但是，大多數人又很難捨棄都市生活的舒適和便利。於是，人們開始尋求在不脫離現代文明的前提下，領略自然世界的風光、觀賞名勝古蹟，以排解工業化對人的身心造成的煩惱。在這樣的背景下，美國1872年出臺關於建立黃石國家公園的法令就顯得順理成章了。

事實上，人類社會建立國家公園、自然保護區、風景名勝區、森林公園和地質公園等保護地，初衷都是在現代工業文明的脚步踏向世界的各個角落之時，有預見地劃出一部分具有獨特自然文化保護價值的地區，排除更多的人爲干擾，滿足當代人欣賞、瞭解自然文化遺產的需要，並且給子孫後代儘可能完整地保留下一份未被人爲改變的遺產資源。建立國家公園，特別是國家公園系統的理想和行動，首先，是人類社會從關注資源的簡單經濟開發到更關注其保護和長久的可持續利用，是從過多偏愛物質文明走向兼顧精神文明和物質文明。無疑，這是人類社會的一種進步。其次，它是新興的資本主義國家在整個社會強調推行私有制度的大環境下，難能可貴地注重特殊資源的公共擁有和政府行使管理職能的一種理性的體現。另外，由於在建立國家公園系統的目的中表達了某種對後代利益的考慮，所以，可以認定，這應該是今日膾炙人口的可持續發展思想的最早實踐。

1872年美國在世界上建立了第一個國家公園——黃石國家公園。1935年，通過立法規定了其國家公園系統（National Park System）包括自然和文化兩大部分。至1990年代，美國國家公園系統被詳細劃分爲國家公園、國家保護區和國家歷史遺蹟等19類，總數360多個，占國土面積的3.5%，其中國家公園占國土面積超過2%（張曉，1999a，表1），到2003年，總數升至388個，類別達20個（NPS Social Science Program, 2003）。美國國家公園系統涵蓋了其絕大部分已確定的國家自然和文化遺產，又通過立法，確定了國家公園的全國統一管理機構，以及經費來源、人員任命、規劃設計等一系列管理辦法。在美國之後，世界上一些國家也根據自己的國情制定法規，建立國家公園或與國家公園類似的保護地，如加拿大於1887年頒布《落基山公園法案》，並建立了加拿大第一個國家公園——班夫國家公園（王維正等，2000，第25~26頁）；英國於1949年在《鄉村法案》中列入了涉及國家公園的條款，並於1951年建立了第一個國家公園——the Peak District（www.cnp.org.uk/national_parks.htm）；日本於1931年頒布了日本國家公園法（Japanese National Parks Law），形成了日本的國家公園系統，並於1934年建立了第一批國家公園（Yoshida, 2002; Oyadomari, 2002; Nature Conservation Bureau, 1995）；韓國於

1980 年開始執行《自然公園法案》，1987 年建立第一個韓國國家公園——Sobaeksan 國家公園（www.npa.or.kr/eng/npk/knpa/wel.htm）。據世界自然保護聯盟（IUCN）1993 年的統計，世界上已經有 166 個國家或地區建立了國家公園或類似的保護地區（王維正等，2000，第 9 頁）。

我國至今尚未建立國家公園的標準體系，與國外國家公園系統相對應的保護地類型有：國家風景名勝區、國家級自然保護區、國家森林公園、國家地質公園、國家重點文物保護單位和歷史文化名城等。其中，國家級風景名勝區是與國際上的國家公園相類似的自然文化資源，其英文名稱為 National Park of China（中華人民共和國建設部，1994，第 52 頁）。我國的風景名勝區是經政府審定命名的風景名勝資源集中的地域。風景名勝資源分為自然資源和人文資源兩大類。我國確定風景名勝區的標準是：具有觀賞、文化或科學價值，自然景物、人文景物比較集中，環境優美，可供人們遊覽、休憩，或進行科學文化教育活動，具有一定的規模和範圍。我國建立風景名勝區目的，是要為國家保留一批珍貴的風景名勝資源（包括生物資源），同時科學地建設管理，合理地開發利用。所以，風景名勝區事業是國家社會公益事業（中華人民共和國建設部，1994，第 52 頁）。1985 年，國務院發布了《風景名勝區管理暫行條例》，這是我國第一份關於國家風景名勝資源管理的法規性文件，它對我國風景名勝區的內涵、主管部門、管理機構、規劃、保護等工作都給出了原則性規定，它特別指出：風景名勝區內的一切景物和自然環境，必須嚴格保護，不得破壞或隨意改變 ⑤。

按照《保護世界文化和自然遺產公約》的目標規定，世界遺產（文化遺產、自然遺產、文化和自然雙重遺產）公約是為集體保護具有突出普遍價值的文化和自然遺產建立一個以現代科學方法制定的永久性的有效制度；為具有突出的普遍價值的文化古蹟、碑雕和碑畫、建築群、考古地址、自然面貌和動物與植物的生境提供緊急和長期的保護（挪威南森研究所，1997，第 166 頁）。《保護世界文化和自然遺產公約》第 4 條規定，締約國承認，保證本國領土上的文化和自然遺產的確定、保護、保存、展出和遺傳後代，主要是國家的責任。國家將為此將竭盡全力，最大限度地利用本國手段，必要時利用所能獲得的國際援助和合作。第 5 條規定，各締約國為保證保護、保存和展出本國領土上的文化和自然遺產的措施有效，應視其具體情況盡力做到：制定規劃和總體政策；建立負責這類遺產保護、保存和展出的機構；深入開展科學技術研究，制定出能夠抵禦威脅本國文化和自然遺產危險的實際措施；採取適當的法律、科學、技術、行政和財政措施以確定、保護、保存、展出這類遺產（國家文物局法制處，1993，第 74~76 頁）。

◎中國自然文化遺產資源管理體制現狀和問題

改革開放以來，隨著國家自然文化資源保護事業的發展，我國相繼出臺了《風景名勝區管理暫行條例》、《自然保護區管理條例》和《森林公園管理辦法》等一系列行政法規，顯示了中國政府順應世界歷史潮流，珍視國家自然文化遺產資源，在國民經

濟尚不發達之時，加強保護自然文化遺產資源的決心，充分體現出國家決策層的遠見卓識。這些法規雖非正式法律，但在推動我國遺產資源和國家保護系統艱苦卓絕的制度建設方面發揮了重要的作用。至 2004 年 1 月，我國的自然文化遺產資源保護系統擁有各類保護地共計 3392 個，其中國家級保護地 815 個，它們中的一部分已被聯合國教科文組織列入世界遺產名錄。

我國於 1985 年加入世界遺產公約，在經濟尚不發達、技術條件極端落後、管理理論和經驗十分匱乏的情況下，中國積極履行締約國共同制定的成員國應該履行的義務。應當承認，我國目前正處於社會轉型期，管理法規原本不健全的國家風景資源和遺產資源現又面臨過多強調經濟收益的巨大衝擊。近年來，國家級風景區資源管理工作出現了一些問題，突出表現為國家法律法規建設滯後、宏觀管理目標不明確、微觀管理與經營存在矛盾衝突、以經營衝擊或取代理管理等等。

（一）法律法規建設滯後

從世界許多國家的經驗看，對待自然文化遺產資源，必需法律先行，立法應先於開發。即：在討論和操作遺產資源保護與利用、管理與經營等所有問題之前，法律法規是明確遺產資源性質、規定和指導管理者與使用者行為的制度保障，而制定和嚴格執行法律法規是政府的職責。法律法規是自然文化遺產資源管理制度的中心內容，而制度的重要保證是嚴肅執法。目前，在我國自然文化遺產資源的法律建設方面，無法可依與有法不依的現象並存著。

1· 無法可依

我國目前尚沒有一部有關自然文化遺產正式而系統的法律。與遺產資源相關的法律法規計有：《中華人民共和國文物保護法》、（國家法律文件，針對文化遺產，如革命遺址、紀念建築物、古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺、石刻等文物保護）、《中華人民共和國自然保護區條例》、《風景名勝區管理暫行條例》（行政法規，針對自然遺產）和《森林公園管理辦法》（法規性文件，針對自然遺產）等。與國外相比、從遺產資源的資源特性（公共性、稀缺性、脆弱性、不可再生性、真實完整性）看，這些法律法規首先缺乏整體性和系統性，特別是風景名勝區、自然保護區、森林公園、地質公園等自然遺產、自然與文化雙重遺產的保護和發展缺乏長期根本性法律依據。

其次，它們中的有些缺乏權威性，如：“暫行”、“辦法”等法規名稱，致使大量的管理政策都來源於法律規範效率較低的行政法規文件，造成關於自然文化遺產管理政策隨意性較大的現象。特別令人吃驚的是，國務院 1985 年頒布的《風景名勝區管理暫行條例》，迄今竟然“暫行”了近 20 年。1998 年，聯合國教科文組織的系統考察組在

考察了我國泰山等五個世界遺產後指出：“中國的世界雙重和自然遺產景區，尤其是那些國家級風景區，雖然已有國務院頒發的各種規定和命令，還需要有進一步的立法”。由此可知，不論在專家的眼裏，還是實際情況，我國現行的《條例》和《辦法》僅僅是些“弱”的法律文件，而我國自然文化遺產資源的過去、現在和將來，需要的是一部或若干部“強”的法律法規。

考察世界各國保護自然文化遺產資源的經驗，最為重要的關鍵步驟是，國家以正式法律文件確定遺產的屬性，明確管理機構體系和遺產管理經費在國家公共支出中的財政地位，規定在自然文化遺產地發生的所有經營性行為的規制與競爭。總之，有關自然文化遺產資源的法律明確規定遺產資源保護的方針、政策、基本原則、基本制度，監督管理機構的設置、職責，從法律的角度向全體人民提出要求，人人要提高保護意識，增強法制觀念，自覺遵守。例如，在美國，1872年頒布《黃石國家公園法案》，依法建立了美國和世界上第一個國家公園；1916年頒布《國家公園管理局法案》，規定在內政部設立國家公園管理局，專門負責全國國家公園管理工作；1935年頒布《歷史遺蹟法案》，規定將國家文化遺產和自然遺產統一由內政部國家公園管理局管理（張曉，1999a，第56頁）。

2· 有法不依

雖然我國的《風景名勝區管理暫行條例》、《自然保護區管理條例》和《森林公園管理辦法》等屬於法律意義上較弱的行政法規文件，即便如此，《暫行條例》的一些原則仍然具有重要和深遠的意義，比如，它規定：風景名勝區內的一切景物和自然環境，必須嚴格保護，不得破壞和隨意改變。一些單位或股份公司在景區內大量修建盈利性的索道、娛樂設施，其中的相當部分已經改變或破壞了景觀與周圍環境的和諧及一致性，這顯然在廣義上違反了《暫行條例》。然而對此，現在并無相應的法律處罰規定和執法主體可循。

有法不依的事實表明，我國現存的相關法律規定，已經嚴重不適應國家、地方經濟發展和景區與遺產保護地的管理現狀，有些法規已經遠遠落後於現實的發展，如《風景名勝區管理暫行條例》是在改革開放初期的1985年發布的。一方面國家主管部門為永續利用起見，要求景區保護好此類資源，另一方面又要求景區管理部門以山養山、靠山吃山，自己解決管理經費來源，這種自相矛盾的規定只能使行政法規和景區總體規劃成為形同虛設的文件，而不能真正成為約束社會公眾行為的準繩。其次，執法不嚴還表明在實際工作中，景區缺少權威的執法主體因而缺乏力度，一方面是景區自己監督自己的開發行為；另一方面景區在行政上由所轄市（縣）領導，對地方決策幾乎沒有反對的能力。例如，有些景區成立股份公司并上市實質上是地方政府推動使然，對此，景區管理機構沒有法律依據也沒有能力反對。

（二）宏觀管理體制多目標、多部門

我國遺產資源的宏觀管理實行分部門的管理體制，目前負責遺產資源管理的主管部門有：文物總局、建設部、環保總局、林業總局、國土資源部、農業部、水利部、海洋局等。表面上看，多頭管理似乎形成了部門間的競爭和專業對口管理，實際上，這種管理模式忽視了遺產資源的脆弱性和珍貴性，導致了開發和收費爭先、重要的資源保護管理工作相互扯皮的局面。從國家和民族的長遠發展和長期利益、遺產資源保護和保存的角度看，這樣的多頭管理，是對遺產資源的保護是最為不利和低效率的管理方式，其後患將在今後逐漸顯現。

根據《風景名勝區管理暫行條例》的第四條的規定，城鄉建設環境保護部（今國家建設部）主管全國風景名勝區工作，地方各級人民政府主管本地區的風景名勝區工作。這一規定明確了中國風景名勝區與國家建設部的隸屬關係。1998年國家部委機構改革後，原來主管全國風景名勝區工作的國家建設部風景處實際編制為3人，“主管”的含義明確為“負責對國家重點風景名勝區及其規劃的審查報批和保護監督工作”^⑥，他們面對的是177個國家級風景名勝區的“監督”需求。按照我國的制度設計，行業部門只是行使行業管理和技術指導的職能，不具備行政職能，行政職能歸地方政府行使。實際上，景區的管理工作，早在改革開放初期就下放給地方政府了。瞭解各個景區管理體制的沿革是非常耐人尋味的，以國家級風景名勝區廬山、峨眉山、泰山為例，它們的管理體制經歷了幾上幾下的變化。事實上，在現行風景名勝區管理體制中，由于法律法規的含混或缺位，造成國家對於景區的管理工作僅僅具有“指導”意義，相對於地方政府的行政管理（主要通過景區領導人的任命權）顯得十分軟弱。

根據《自然保護區管理條例》第八條，“國家對自然保護區管理實行綜合管理和分部門管理相結合的管理體制”。其中，“國務院環境保護行政主管部門負責全國自然保護區的綜合管理；國務院林業、農業、地質礦產、水利、海洋等有關行政主管部門在各自的職責範圍內，主管有關的自然保護區”^⑦。根據《森林公園管理辦法》第三條，林業部主管全國森林公園工作。縣級以上人民政府林業主管部門主管本行政區域內的森林公園工作。

另一具有我國特色的是，有些國家級風景名勝區、國家級自然保護區、國家森林公園和國家地質公園幾乎在同一地域空間上機構重疊設置（注釋①），業務各有主管部門；景區內文物、宗教、旅游等又隸屬不同行政部門，管理較為混亂，一般而言，不同的管理機構尋租收費積極、服務消極，矛盾扯皮不斷，效率低下。

對國家遺產資源管理的這種制度安排體現了政府減政放權的主觀改革思想和強的財政約束的客觀條件。在國家改革開放之初，尚無建立理論、積累經驗之時，這種安排可能有無奈的合理成分。但是，應該承認，它只是權宜之計。今天，與國際經驗相比較，

這種管理體制無疑已嚴重不適應現實。根據世界上絕大多數國家（既有發達國家也有發展中國家）的近百年的經驗和教訓：對國家自然文化遺產資源的管理必須有遠見卓識，謹慎從事，必須明確政府的職能，并以法律的形式固定化。制度安排上的多任務目標是形成混亂，進而造成破壞資源的最重要的因素。有些人簡單地把體制改革與放權和市場化等同，殊不知，在國家自然文化遺產資源管理體制上，放權和市場化我們已經走得比老牌資本主義國家還要遠了。體制上的安排失誤，對國家自然文化遺產資源將產生不可恢復的損失，對此，我們已經有了沉痛的教訓。

*若干國家級風景名勝區的管理體制沿革

廬山①

時間或時期名稱隸屬關係（級別）

1926年廬山管理局九江（縣級）

1930年廬山管理局江西省政府（地級）

1949年廬山管理處軍管

1950年廬山管理局江西省政府

1953年廬山特別區江西省政府

1954年中南行政委員會廬山管理局中南局（地級）

1955年廬山管理局江西省政府

“文革”期間—隸屬較亂：時而屬省，時而屬九江地區，時而屬九江市；時而地級，時而縣級，時而鄉鎮級

1984年廬山風景名勝區管理局江西省政府，由九江市政府代管（副地級）

峨眉山②

時間或時期名稱隸屬關係（級別）

1945年峨眉山管理局省、縣共管，以縣為主

1951年峨眉山保管委員會（撤銷峨眉山管理局）峨眉縣

1952年峨眉山保管委員會樂山專員公署和峨眉縣人民政府共同領導，以專署為主

1954年峨眉縣文物保護管理所峨眉縣

1959年峨眉山管理委員會樂山專員公署和峨眉縣人民政府共管，以專署為主

1975年峨眉山管理處峨眉縣

1979年樂山地區峨眉山管理局四川省和樂山地區行政公署雙重領導，以樂山行署為主

1983年樂山地區峨眉山管理局樂山地區行政公署和峨眉縣人民政府雙重領導，以縣為主

1988年峨眉山市峨眉山管委會峨眉山市人民政府

泰山③

時間或時期名稱隸屬關係（級別）

1949年泰山古物保護委員會—

1956 年泰山管理處山東省政府

“文革”十年管理機構癱瘓—

1985 年泰安市泰山風景名勝區管理委員會泰安市

數據來源：① 熊煒、徐順民、張國宏，1998，第 53～54 頁；

② 峨眉山志編纂委員會，1997，第 541～542 頁；

③ 謝凝高，1992，第 324 頁。

◎微觀管理受到經營衝擊甚至被取代

造成遺產資源保護工作效率低下的另一重要原因是，改革開放以來，我國自然文化遺產資源微觀管理機構的職責定位不清，目標多重，管理和經營不分甚至經營衝擊、替代了管理。

由於無法可依和政出多門，各個景區和遺產保護地的管理與經營形式多種多樣，長期出讓經營權、承包、企業化管理、事（業單位）企（業單位）不分、政（府）企（業）不分等等不一而足。有些景區和遺產保護地還將行政管理委托給企業進行經營，以經營代替管理、以資源開發利用代替對遺產資源的保護，從根本上變對遺產資源的管理行爲爲企業經營行爲。特別是，由於沒有法律的規定和有效的管理監督，那些出讓、轉讓、承包合同極不規範，有些地方甚至根本沒有合同文本。這樣的操作，不僅給一些不法分子以可乘之機、造成遺產資源利用的資金收入存在黑洞，使經營性收入很少或較少注入遺產資源保護；而更嚴重的是，擺脫了管理的無序開發行爲給國家無比珍貴的遺產資源帶來無窮後患和破壞威脅，有些商業化建築已經成爲遺產地永久的、不可挽回的破壞性地標。這些做法，除了地方管理者對遺產資源的資源特性認識模糊和錯位等原因外，更重要的原因是，宏觀管理思想長期不明確、管理制度長期缺位、管理體制長期混亂、管理政策互相矛盾。

《風景名勝區管理暫行條例》的第五條和第六條的規定，“風景名勝區依法設立人民政府，全面負責風景名勝區的保護、利用、規劃和建設。風景名勝區沒有設立人民政府的，應當設立管理機構，在所屬人民政府領導下，主持風景名勝區的管理工作。”名義上，這一行政法規賦予國家風景名勝區管理機構以統一管理的最高權利，實際上，對於管理工作最根本的管理機構負責人的任免、監督以及管理經費來源、使用、監督等問題均未涉及。據筆者瞭解，自 80 年代中期以來，主管國家風景名勝區的國家建設部每年可支配的用於景區管理工作的經費是 1000 萬元，平均到 177 個國家級景區爲每個 5.65 萬元，而那些較大的風景區，例如黃山、廬山等僅職工工資一項每年就需要 1000 萬元以上。在如此“緊”的財政約束之下，各景區抓經營創收就變得合理和名正言順了。

20 世紀 90 年代以來，各地景區還進行了多種經營模式的嘗試，其中包括景區管理機構的事業單位企業化經營和景區股票上市等。各個風景區紛紛成立國有企業——旅遊公司，主要業務為景區內賓館、索道、車隊和人工娛樂場所等經營性項目。其中，1996～1997 年，與國家級風景名勝區內經營性項目有關的泰山旅遊索道公司、黃山旅遊公司、峨眉山旅遊公司和八達嶺旅遊公司分別發行了股票並上市經營，尤其值得注意的是，黃山旅遊、峨眉山旅遊和八達嶺旅遊還將景區門票收入的 40%～50% 納入到股份公司的經營收入之中（張曉，1999b，第 5 頁）。

景區旅遊公司表現出程度不同的壟斷經營特徵，比如黃山旅遊股份公司將“景區內所有優良企業的經營性資產歸股份公司所有”，在黃山的 154 平方公里“精華景區內，享有優先開發權和壟斷經營權”；而泰山旅遊索道公司“則在泰山風景區索道投資上享有實質上的壟斷經營權”（黃慧敏，1999）。由於推動風景區管理機構企業化經營、景區上市的是地方政府，對風景區經營服務的壟斷實際上是一種“行政壟斷”。正如張昕竹、拉豐等人（2000，第 242～244 頁）所說，在市場經濟比較成熟的國家，反壟斷的傳統任務就是預防企業的市場支配全力，制止由此帶來的經濟壟斷。而我國目前限制競爭的主要力量並不是純經濟因素，而是來自於行政權力。儘管從保護我國和世界自然文化遺產資源出發，要求景區內旅遊經營性設施的建設和經營必須服從保護的目標，但是，這決不意味著這些經營項目因此便享有了壟斷經營的特權。

特別是，國家給予風景區以門票收入低稅率的優惠政策，使得各景區的管理機構都把工作重點集中於吸引遊客，提高門票收入，即經營性項目上。於是，出現了日遊客環境容量 1.4 萬人的黃山景區在長假期間日進山 2.5 萬人（朱祖希，2000）；日遊客環境容量 6000 人的九寨溝景區（《北京晚報》1998 年 10 月 26 日）日進溝超過 2 萬人（曹海麗，1999 年），造成某些景區“人滿為患”。而且，為了拉動遊客量，各地政府和各景區不惜投巨資修建大型索道；為了應付假日裏超載的遊客量，景區內甚至是核心區內“屋滿為患”。特別需要指出的是，按照占人均收入的比例，與國外相比，我國的風景區等文化自然遺產地的門票價格普遍過高。在我們這樣一個平均收入水平不高、尚處於社會轉型期的發展中國家，群眾個人進入自然文化遺產地，購買門票的支付占平均收入的比例比國外高 4 倍以上不止。正因為我國普通遊客對與景區門票的高付出、政府對於景區門票收入的低稅率、門票收入的低成本（除了少量印刷費和收票人工費）等因素的綜合作用，致使門票收入成為各個景區和遺產保護地最可觀的經濟收益和最大的利益驅動，也是管理部門放鬆管理、各種利益集團紛紛“看好”並投資開發最後一塊公共資源——自然文化遺產資源的根本所在。

管理體制和財政體制上的制度安排是導致風景區乃至自然文化遺產地管理機構的管理目標與經營任務交叉的最重要原因。管理和經營的交叉問題不僅發生在國家級風景名勝區，我國的自然保護區在國家和地方的財政預算中沒有設立經常性項目，保護區沒有穩定的經費渠道。國家主管部門和地方政府對保護區的投資一般僅限於基建、人頭事

業費和專項補助，社會投資和國外捐助還很少。保護區經費的嚴重不足影響了保護區的管理（徐海根，2000，第74~75頁）。80年代末90年代初，在“走中國式的自然保護區發展道路”的大框架下，就有人提出“走自然保護區“自養道路””的口號（金鑒明、王禮嬭、薛達元，1991，第310~312頁）。

國家級風景名勝區管理機構事業單位企業化經營，直至股票上市，實際上正是一段時間以來我國自然文化遺產資源宏觀管理指導思想不明確、在這類特殊資源的“保護”與“利用”之間更偏倚“利用”、盲目崇拜市場作用的必然產物。這個貌似國家風景名勝區管理體制創新的事物，實為將國家珍稀自然文化遺產資源市場化，給我國薄弱的自然文化遺產管理造成了更大的混亂。

◎自然文化遺產資源管理體制改革的理論和現實意義

從根本上講，在現有的自然文化遺產資源管理體制安排下，開發利用與保護這兩個目標之間似乎存在著內在的、難以調和的矛盾，而這種矛盾又是我國經濟發展特徵的一種現實反映。因此，深入研究保護危機產生的深層次的體制根源，進而找出現實的解決辦法是非常具有理論和現實意義的。

一般來講，自然文化遺產資源管理的首要目標是資源保護，而開發與利用則居於次要地位。但是根據我國現行的體制安排，風景資源的管理單位（管理委員會或管理局）基本上是自負盈虧的事業單位，也就是說被賦予了同企業一樣的盈利目標。雖然按照行業法規的規定，這些單位還要兼顧保護目標，但是由於保護目標本身存在的一些問題，比如缺乏度量標準和存在信息不對稱等，保護目標很難得到保證，因此管理單位的經營目標實際上已經變成以極大化利潤為主。這正是目前自然文化遺產資源的過度開發與利用的體制原因。

我國經濟還處於過渡階段，市場經濟制度處於不完善的狀態，現行的管理模式正是這種制度環境下的必然結果，但這種體制帶來的代價是，必將導致資源保護目標的難以實現。為此，應該著重從激勵的角度，分析為什麼在現有管理體制下難以實現資源保護的目標：一方面在多重目標的環境下，現有的企業化經營模式為經營單位偏離保護的目標提供了可能；另一方面，不同經營活動的不同激勵產生的交叉補貼問題使這種可能成為現實。

從目前看，自然文化遺產資源管理體制改革面臨的主要約束是比較硬的財政約束，也就是說經營單位必須在承擔資源保護任務的情況下堅持企業化經營。由於存在前面分析的種種體制問題，特別是目前存在的缺乏保護的問題，管理體制的改革勢在必行，這是毫無疑問的，不改革就沒有任何出路。但問題是應該怎麼改。下面主要針對風景名勝區上市的做法作一些評論。目前，很多風景名勝區正在考慮將一部分資產和門票收入捆

綁上市，這種做法實際上是對不同類型的經營活動引入了不同強度的激勵：上市等於為資源的開發利用等經營活動引入了市場機制，因為上市公司要以利潤極大化為經營目標，並且成為剩餘所有者，這顯然是一種非常強的激勵手段；而對資源保護活動而言，由於內在的公益性質和價值可測性未形成共識還存在很大難度，很難引入高強度激勵機制，比如門票的定價採用服務成本規則等。在這種情況下，除非能夠實現嚴格的資產分離，即經營性資產與非經營性資產的分離，否則勢必產生交叉補貼問題，即上市企業必將忽視自然文化遺產資源的保護，將人力、物力和財力更多地集中到能夠為企業直接創利的經營活動上，造成資源配置的扭曲，也就是說，如果不實現嚴格的資產分離，就無法保證上市公司將國家風景名勝資源的外部性全部內生化。很顯然，經營性和非經營性資產之間難以實現真正的分離。前面曾經指出，這二種資產之間存在著很强的協同性，它們與其所依附的風景資源不可分割：皮之不存，毛將焉附？更何況上市公司並不真正想實現經營分離，因為景區股票能否取上市，在很大程度上要依賴於風景名勝資源的無形資產。所以，無論從公眾利益的角度，還是從上市公司自身的角度，將這二種經營活動整合在一起恰恰是一種合適的制度安排需求。因此，風景名勝資源上市的做法不但不會解決資源的保護問題，可能還會加劇這種保護不利的狀況。

那麼如何改善保護的激勵，比如說用什麼樣的機制，才能保證當經營單位考慮某種經營活動的時候（比如建一個索道）能夠充分地考慮到保護問題呢？一種可能的做法是直接為經營單位提供這樣的激勵，或者說通過提供貨幣激勵的方式，讓經營單位將公眾的保護目標內生化，從而不至於過於傾向開發或者利用的目標。這樣做實際上隱含地假設主管部門是做好事的，也就是說能夠很好地考慮資源的保護問題。這種做法與企業的期權機制非常類似。我們知道在現代企業管理中，為了解決經理的代理人問題，企業所有者常常用提供期權的辦法讓經理的決策代表所有者的利益。這樣做看起來很簡單，但對自然文化遺產資源的管理而言，實際上是一件非常複雜的事情，最大的困難在於目前沒有成熟的經濟理論和方法估計這些資源的價值，或者找到一個度量績效的標準，所以很難指望利用這種辦法改善資源保護的激勵。

另一種可能的做法是將整個自然文化遺產資源的管理看成兩個層次的委託代理問題，也就是說，除了經營單位的問題以外，控制機構（主管部門和地方政府）也不是做好事的，或者說在規制過程中沒有充分考慮到保護目標，在這種情況下，就需要解決控制機構的激勵問題。為了說明如何為控制機構提供激勵，下面討論一個金融問題的例子。假設某個投資銀行或某個風險投資者負責向投資者出售一種新發行的債券或股票，因此其作用類似於授權監督者，它的特長在於獲取債務或股票發行者的有關信息，而這些信息恰好是投資者不知道的。但是為了暗中得到回扣或其他好處，投資銀行有可能與證券發行者合謀，向投資者隱瞞發行者的信息。為了防止合謀，促進投資銀行或風險投資者收集信息，投資者往往要求領頭投資銀行或者風險投資者也購買發行的債券或股票，只有這樣，授權監督者與委託人（投資者）的利益才能趨於一致。實際上，當委託人的福利比較容易度量（股票或債券的價值）時，讓授權監督者進行風險投資是一種應

用很廣的制度安排。但是讓控制機構進行風險投資意味著其收入要依賴於自然文化遺產資源的價值，可是這些價值或者事先難以準確地確定，或者即使可以度量，但缺乏非常合適的比較標準（在金融領域，可以用市場收益率或市盈率作標準），所以在金融領域非常有效的制度安排不一定在自然文化資源管理的環境下也有效。

儘管很難以提供貨幣激勵的方式，讓經營單位或者控制機構對保護問題給予適當的關注，但是這並不意味著在現有體制約束下，無法進行任何管理體制改革。為了找到體制改革的突破口，我們需要比較不同體制約束的強度。容易看出，至少在現階段，財政約束將是一個比較硬的約束，所以在相當長的一段時間內，在企業化經營的條件下，堅持保護和開發利用雙重目標的格局恐怕不會有什麼改變。當然，從長期的角度看，也許到了一定時候，財政方面的約束變得不那麼重要了，在這種情況下，當然可以實行類似國家公園的管理體制。

但是在近期內，恐怕管理體制改革只能在多重管理上做文章。根據前面的討論，可以考慮取消地方政府對自然文化資源管理的直接控制，使經營單位變成一個具有相當級別（比如縣級）的行政單位，或者說讓經營單位變成一個政府，具有獨立的財權、事權以及其他政府職能。這樣做實際上是將放權作為一種承諾的工具，使管理單位擺脫地方政府出於地方利益的行政控制。當然，這樣做並沒有從根本上解決資源保護的激勵問題，但是從避免多重控制的角度講，它會在一定程度上改善資源保護的激勵。

當然，這樣的改革也會帶來其他一些問題，比如說如何控制經營單位濫用其增大的權力。解決這些問題顯然需要進一步深化改革，特別是對自然文化資源的行業規制進行改革。

◎案例 1 —— 峨眉山風景名勝區管理機構強化政府職能的實踐

* 完善管理機構的政府職能是風景資源管理的現實要求

1. 背景

在峨眉山風景名勝區內有 1 個鄉、16 個村，有 1.5 萬農民；還有 26 座寺廟，200 多名僧尼；有旅遊從業人員 8000 多人；另外，還有分別屬於中央、省、地、市的駐山單位 80 餘家。這樣複雜的社會結構，管理難度是顯而易見的。這些情況，就是放在全國風景名勝區中，也顯得相當突出。面對峨眉山風景名勝區的管理現實，要求存在一個強有力的權威機構對全山進行統一管理。

20 世紀 80 年代末 90 年代初，峨眉山風景名勝區的隸屬關係處於變動之中，由於條條（設置於風景區內的不同部門的單位）、塊塊（峨眉山風景區管理機構）關係一度脫

節，造成風景區管理政出多門，景區管理機構無法正常行使統一的“保護、管理、規劃、建設”職能，景區內環境衛生、旅遊市場秩序、服務質量成了“髒、亂、差”的典型，遊客投訴較多、新聞媒體曝光，在全省、全國直至海外都造成了不良影響，不僅受到上級領導的批評，峨眉山風景名勝區的資源保護和旅遊業發展也受到嚴重制約。

2· 峨眉山風景名勝區管理體制改革的成功經驗

(1) 建立高度統一的、有權威的管理體制是風景名勝區事業可持續發展的重要保證我國《風景名勝區管理暫行條例》第五條指出：風景名勝區依法設立人民政府，全面負責風景名勝區的保護、利用、規劃和建設。風景名勝區沒有設立人民政府的，應當設立管理機構，在所屬人民政府領導下，主持風景名勝區的管理工作。設在風景名勝區內的所有單位，除各自業務受上級主管部門領導外，都必須服從管理機構對風景名勝區的統一規劃和管理。

經過對峨眉山管理體制沿革的分析，峨眉山風景名勝區的管理者認識到，要落實《風景名勝區管理暫行條例》的上述精神，必須在景區建立起一個“責、權、利相結合，人、財、物相匹配，規劃、建設、管理相銜接，高度集中、統一的管理機構”。只有這樣，才能保證景區管理工作群龍有首，才能避免管理工作的一盤散沙狀況，歷史的經驗已經證明了這一點。

為了扭轉景區發展的被動局面，四川省和樂山市黨政領導，認真領會《風景名勝區管理暫行條例》的有關精神，經過反復調研、考察、學習，從1993年起，開始逐步完善峨眉山風景名勝區的管理體制。1995年，中共樂山市委對進一步完善峨眉山風景名勝區管理體制作出了決定，峨眉山市人民政府具體制定了貫徹意見。主要內容是：

第一，峨眉山風景名勝區管理委員會為相對獨立的、享有縣級政府職能的權威機構，全權負責對峨眉山進行統一規劃、建設和管理。

第二，政府設立在景區內的公安、工商、林業等部門在行政上由景區管委會統一領導，人、財、物實行統一管理，業務上接受上級對口部門指導。

第三，設立在景區內的黃灣鄉（專門針對景區內農民管理）委託景區管委會代管。

第四，峨眉山市旅遊局、宗教局分別與峨眉山景區管委會市場宣傳處、宗教處合署辦公，一套人馬、兩塊牌子，一並納入景區管委會統一領導和管理。

特別需要說明的是，樂山市委的決定和峨眉山市政府的意見，首次在組織上和形式上完善了峨眉山景區的管理體制，樹立了統一管理的權威，為結束景區內多年的條塊分

割、政令不暢、利益紛爭、部門扯皮的局面、開創景區有效管理的新篇章打下了堅實的基礎。上述四點規定的現實意義是非常重大的，在保護好峨眉山風景資源的大前提下，它賦予了景區管委會統一、權威的上方寶劍，快刀斬亂麻般理順了景區內錯綜複雜的關係，為峨眉山景區管理工作的順利展開掃清了障礙、鋪平了道路。

(2) 依法管理、統一管理是風景名勝區管理規範化的必由之路

有了上級賦予的上方寶劍，峨眉山景區管委會真正擁有了名正言順的政府職能，可以理直氣壯地實施自己的神聖使命了。那麼，在 1993 年以來的工作實踐中，他們對景區資源的高度集中統一管理是怎樣實現的？他們具體的成功操作經驗是什麼呢？

第一，依法管理

景區的管理體制和管理機構確立之後，有效的資源管理和經營管理就要依託於國家的法律法規。峨眉山景區管委會具體開展了三方面的工作：

1) 完善管理規章和制度

他們以《環境保護法》、《文物保護法》、《風景名勝區管理暫行條例》、《四川省旅遊管理條例》為依據，結合峨眉山景區的具體實際，制定並實施了《峨眉山總體規劃》以及峨眉山規劃、建設、野生動植物保護、衛生、交通、消防、旅遊等 30 多個詳細管理規章制度。織就了縱向到底、橫向到邊的峨眉山景區管理制度網絡，將景區的管理事務納入了有效的制度管理中，用制度去規範管理和服務。

2) 隊伍的法律法規教育

法律法規和規章制度的執行最終靠的是人，有一支素質高的執行隊伍是景區有效管理的保證。峨眉山景區管委會通過多種途徑，採取多種形式，例如：辦培訓班、以會代訓、黨團活動等，組織管委會職工和景區內經營從業人員學習國家法律法規和峨眉山景區的各項規章制度，提高全體人員的法制觀念，讓他們知法、懂法、守法，依法辦事、依法管理、依法經營。事實證明，正是通過全體人員的具體執行行動，才使峨眉山景區各方面的工作逐步走向法制化和規範化的軌道。

3) 嚴格執法、文明執法

峨眉山景區管委會建立了責任制，設立監督考核打分辦公室，跟踪調查依法治山工作和規章制度落實情況。對掌握的情況通報全山並將結果作為月度、年度考核的重要指標與職工收入直接掛鉤，保證依法治山的工作落到實處。

文明執法的含義是，嚴格管理不罰款，而是視情節給予停業整頓、取締經營資格等處理手段，從而避免了管理對象違規—罰款—再違規的惡性循環，也避免了管理者單純追求罰款額度、放鬆管理的惰性行爲。

第二，綜合管理，綜合執法

實踐證明，風景名勝區的管理工作是一項涉及面較廣、問題錯綜複雜的動態系統工程，只有各相關因素密切配合、協調一致地運轉，整個系統才能取得良好管理效果。爲了克服各類執法部門推諉、扯皮，形成高效的管理機制，峨眉山景區管委會總結出“綜合管理爲龍頭，專業管理爲骨幹，群眾管理爲基礎”的管理經驗。

所謂“綜合管理爲龍頭”，就是峨眉山景區管委會下屬的5個管理處（即以5個著名景點命名的管理處，報國寺管理處、萬年寺管理處、九老洞管理處、金頂管理處、龍洞管理處），按照《風景名勝區管理暫行條例》的規定，全面負責景區資源的保護、規劃、管理、建設，行使統一管理的綜合職能，即發揮龍頭作用。

所謂“專業管理爲骨幹”就是景區內旅遊、公安、工商、林業、交通、宗教等職能部門在服從管委會統一管理和參與綜合管理中積極履行自己的職責，發揮專業執法部門熟悉業務的骨幹作用。

“群眾管理爲基礎”就是在教育景區內經營從業人員和遊客支持和服從管理的同時，主動參與景區管理工作，即變管理對象爲管理力量。

在峨眉山景區管委會的統一指揮下，將專業管理和群眾管理結合起來，形成統一管理的合力。

綜合執法和綜合治理還體現在峨眉山景區管委會設立綜合管理辦公室，專門機構，常抓不懈。該辦公室分別按月度、季度、年度組織景區內公安、工商、交通、旅遊、林業、環保、物價等職能部門對景區內環境保護、旅遊市場進行專項檢查和整治。對一切破壞景區風景資源、污染環境、擾亂社會治安、違章經營、強買強賣、牟取暴利等違法行爲依法依規進行查處，特別是長期堅持不懈地加強對滑竿、車輛、導遊、賓館、飯店等最影響景區形象的重點、難點的綜合整治和管理。這樣的綜合執法和綜合管理不僅提高了效率，提高了力度，而且極好地避免了推諉和扯皮等不負責任的管理弊病。

由於峨眉山景區管委會享有縣一級人民政府的職能和權力，它下面的公安、工商、交通、林業就具有了一定程度的執法資格；同時，景區管委會對職能部門有人權、財權、物權，則在綜合執法過程中，可充分體現指揮得力、調度靈活的優勢。

（3）建立風景名勝區規劃制約是景區管委會政府職能的重要體現

峨眉山風景名勝區管委會政府職能的一個突出體現就是抓住景區的規劃，利用景區總體規劃的法律效應制約不合理的開發建設行爲。

規劃是風景名勝區開發建設的藍圖，是搞好景區資源保護和日常管理的依據和手段。峨眉山景區管委會充分認識到，風景名勝區的規劃與企業的規劃完全不同，在景區總體規劃中，必須根據各風景名勝區獨特的生態保護和環境容量的特殊要求，合理地確定並嚴格控制開發利用風景資源的限度和旅遊發展的容量；制定風景名勝區總體規劃的任務就是，嚴格保護景區內自然景觀的完整原始風貌和人文景觀的完整歷史風貌。

在峨眉山景區，也發生過突破景區規劃的事例，如，修建位於金頂的觀光小火車（屬於首長工程）和滑雪場工程等。通過實踐，景區管委會逐步認識到，管委會的政府職能之一就是要體現在抓住景區總體規劃不鬆手上，用規劃的法律效應制約各類人工建築對景區內風景資源的蠶食甚至破壞。

3· 峨眉山景區管委會完善政府職能，實行統一管理的成效

從 1993 年正式賦予峨眉山風景名勝區管理委員會政府職能以來，峨眉山風景名勝區先後榮獲：

“全國環境衛生達標風景名勝區”（1994 年，國家建設部）
進入《世界文化與自然遺產目錄》（1996 年，聯合國教科文組織）
“全國文明風景名勝區”（1997 年，國家建設部）
“中國世界遺產保護管理先進單位”（中國聯合國教科文組織全國委員會）
“全國文明風景旅遊區示範點”（國家旅遊局）
“全國文明服務窗口示範點”（1998 年，中央精神文明建設委員會）
多次受到四川省委、省政府表彰，被樂山市委、市政府記集體大功一次。

（二）在新形勢下進一步完善政府職能是峨眉山景區管理工作的現實要求

峨眉山風景名勝區管理委員會在樂山市和峨眉山市的支持下，於 1993 年確定了一級人民政府的地位，強化了政府職能，在統一管理、綜合治理、綜合執法方面取得了一些成功經驗。但是，在峨眉山進入世界遺產行列、全國旅遊業大發展的新形勢下，考察整個峨眉山景區的 7 年改革實踐，我們認爲，還有部分問題有待解決，景區管委會的政府職能還需要進一步完善。

目前，在峨眉山景區，管委會的政府職能還僅具備了一部分，其他比較重要的，如：財政和審計、完整的環境保護（生物多樣性、大氣、水文、地質資料的整理收集和實際監測）等功能還很薄弱。針對存在的問題，需要完善的功能有：

1· 景區內的公安、工商、交通、林業等執法部門尚不具備法律意義上的獨立執法主體資格

治安、交通出現問題（刑事案件、交通事故等）經管委會管理人員詢問後，須派人報市公安機關、市交警大隊，請他們趕到現場處理，一般需要3~4小時。雖然景區公安、工商、交通、林業等部門人、財、物交由景區管委會管理，但他們並沒有行政處罰審批權（或額度極小）、治安拘留審批權、交通事故處置權以及相應的辦證權，即，未享有同市（縣）一級職能部門的權力。這實際上不能徹底有效地進行管理，不能保證景區內旅游活動的正常開展，也大大妨礙了景區資源的有效保護。

2· 景區管委會盡了一級財政的義務，却沒有享受一級財政的權力

在峨眉山風景名勝區管委會被確定為相對獨立、享有縣級政府職能的權威管理機構後，經濟上便擔負起縣級財政的職責，負擔了景區內公安、工商、林業、交通、旅遊、宗教、教育、農民、武警等各種行政經費的日常開支。但是，與這種義務相匹配的權力，即：財政權，並沒有相應地賦予景區管委會。景區管委會儘管僅了一級財政的義務，却沒有享受一級財政的收入和支出管理權力。

目前，在經濟體制上，景區管委會被當成企業來對待，全額上繳營業稅、所得稅。四川省有關返還風景名勝區稅費的規定至今未得到兌現。

由於沒有財政權，景區管委會不能對景區門票（屬於行政收費）、其他經營性稅收進行管理，因而缺乏環境保護、生態保護、景觀保護和基礎設施建設的費用投入，制約了資源保護和旅遊發展。

（三）評價與建議

在我國部分風景名勝區列入《世界文化與自然遺產目錄》和全國旅遊大發展的新形勢下，對風景名勝區的保護已經從傳統的對文物古蹟保護拓展為對完整的自然和文化遺產，包括生態環境和生物多樣性的保護，即從局部保護演變到全面、綜合的資源保護。這就需要一個以景區資源保護和合理利用為根本職責的、權威的、權力相對綜合的、專業性較強的、具有適當級別的風景名勝資源管理機構才可能實現。

1· 國家級風景名勝區建立的人民政府不是一般意義的完全政府

我國基層政府的設置，主要根據管轄的人口、地域面積和 GDP 數量，基本不依據地域的資源價值量。另外，對基層政府的考核標準也基本上是圍繞經濟和社會發展指標，較少考慮資源保護和提高資源質量。大多數國家級風景名勝區的管理機構級別過低，在對風景名勝區內風景資源進行保護的過程中，凡遇到需要與地方政府、部門、當地群眾協調關係時，往往因“權力”過小，而不利于工作的開展。

依照《風景名勝區管理暫行條例》的規定，在部分條件成熟的風景名勝區建立一級人民政府或賦予景區管理機構以政府職能，並不是設立獨立王國和爭權奪利，而是爲了更好地保護風景資源。這是特殊的一級政府，不是五臟俱全的一般意義上的完全政府，而是適應國家級風景名勝區或世界遺產地資源保護的小政府。

這樣的小政府不設置龐大的機構，不養很多人，財政上可以承受。

2· 小政府的考核和監督標準不同於普通的完全政府

風景名勝區管理機構的政府職能與一般政府不相同，應制定專門的工作規範和業績考核標準，突出對風景名勝區的風景資源保護和合理利用職責。在現階段，督導和考核工作應在國家級風景名勝區進行，責權利和獎罰必須有嚴格的法律規定，同時建立有效的監督機制和公眾參與制度，適當穩定管理人員隊伍。

◎案例 2——遼寧鞍山千山國家級風景名勝區管理體制改革經驗

1· 基本情況和總體評價

千山風景區位于遼寧省中部，因千山而得名。千山是長白山的支脈，貫穿遼寧東部，綿延 200 餘公里。千山風景區屬“園林寺廟山岳型風景區”，景區內有山、有松、有廟、還有含豐富礦物質的溫泉。1982 年，千山風景區被第一批列入國家重點風景名勝區。千山風景區基本情況如表 1。由表 1 中數據可以瞭解這樣一些事實：第一，在風景區總面積 125 平方公里（12500 公頃）中，真正的風景區僅占 35%，其餘 65% 爲行政管轄區，即景區內存在著 4 個行政村落，有超過 1 萬以上的常駐人口，形成了比較龐大的風景區內及周邊地區的人居社區，這無疑給風景資源的保護帶來了沉重的壓力，使景區資源管理增加了一定的難度；第二，每年平均風景區面積上遊客數量超過全國平均水平 10 倍，是美國的近 35 倍，這樣的遊客量必然對風景區風景資源形成巨大的威脅，如果對遊客遊覽不加以正確的引導，資源保護工作的困難是難以想像的；第三，平均風景區面積上的在職職工人數不僅遠遠高於國外水平（是美國的 235 倍），也高於我國的總體平均數（約爲全國平均水平的 6 倍，參見表 2）。儘管這些職工分散在管委會和管委會的 17

個直屬企事業單位內，但具有如此相對龐大的職工隊伍，充分表明，千山風景區的管理機構具有壓縮的餘地，擁有進行改革的空間。

總的評價是，千山風景區管理和經營業務混合，管理人員隊伍龐大，財政包袱沉重；遊客量相對較大，對風景資源有較大威脅。總之，千山風景區管理工作的基礎條件並不是很理想。

表 1：千山國家風景名勝區基本情況

項目數量

面總積125（平方公里）

其中：規劃面積72（平方公里）

 保護地帶面積53（平方公里）

 其中：國有自然景區面積44（平方公里）

行政管轄區面積80（平方公里）

常駐人口 1.2（萬人）

 其中：農業人口比例74.4%

千山風景區管理委員會職工總數826（人）

 其中：在職職工人數677（人）

管委會直屬企事業單位數17（個）

行政村數4（個）

*數據來源：千山風景名勝區管委會，2000，“千山風景名勝區自然、經濟概況”（打印稿）；張群，2000，“關於千山風景名勝區可持續發展戰略的若干思考”（打印稿）。

表 2：中美風景區基本情況比較

風景區	面積（公頃）	遊客數量（萬人次/年） 《遊客數/公頃·年》	職工人數（人） 《職工數/公頃》
中國總計①	5141900	13925 《27》	82622 《0.016》
峨眉山國家風景名勝區	12000	100 《83》	—
廬山國家風景名勝區	28200	60 《21》	6376 《0.226》
黃山國家風景名勝區	15400	98 《64》	3306 《0.215》
武陵源國家風景名勝區	39600	110 《28》	4000 《0.101》

八達嶺國家風景名勝區	400	504 《12600》	1181 《2.953》
千山風景區	7200	677 ④ 《0.094》	200④ 《277》
美國總計②	32500024	26194.7 《8》	14307③《0.0004》
大峽谷國家公園	492583.84	453 《9》	294 《0.0006》
黃石國家公園	898349.42	293.4 《3》	469 《0.0005》
約塞米蒂國家公園	308072.21	380.9 《12》	489 《0.0016》

注釋：① 1998 年數據。來源：建設部綜合財務司，1998，第 413～416 頁。

② 1995 年數據。來源：Rettie, 1995, 附錄 6—1，第 255～263 頁。

③ 包括長期和短期全職和兼職雇員人數，下同。

④ 1999 年數據。來源：張群，2000，“關於千山風景名勝區可持續發展戰略的若干思考”（打印稿）。

2·現行管理體制的形成

千山風景區的管理體制經歷了多次變革，總趨勢是：管理機構的管理權力和管轄的範圍日益增大。

1948 年，設立千山管理所，第一次建立了千山風景區的管理機構；

1979 年，設立千山風景區管理處，隸屬於鞍山市市政府（市政府直屬的自收自支的事業單位）；

1988 年，設立千山風景區管理局，對國有山林、寺廟、景區經營性項目實施統一管理（注意：此時明確開始了管理和經營的混合）；

1997 年，設立千山風景區管理委員會，行使行政管理權，將規劃區域內的 4 個行政村一並劃歸風景區管委會管轄。

在現階段，珍稀的風景資源面對中國社會轉型期地方政府和部門利益的交錯蠶食，如果風景區的管理機構，既沒有風景資源保護的法律依據，也不具備執法主體資格；既沒有對風景資源統一規劃、統一管理的行政手段，也沒有以一級人民政府的行政管理行為而進行資源保護的能力，那麼，所謂國家級風景名勝區資源保護就是一句空話，國家風景資源只能面臨一天天被破壞的局面。

在這樣認識的基礎上，1996 年，千山風景區向鞍山市市政府建議改革風景區管理體制，提出對風景規劃區內資源保護、利用、規劃和基礎設施建設實施統一管理的設想。1997 年，鞍山市市政府制定了《關於加快千山風景區發展的若干規定》，明確千山風景區管委會為市政府的派出機構，賦予風景區管委會市級經濟管理和區級行政管理權，設

立縣級財政和一級金庫；又將風景區規劃範圍內的 4 個行政村劃歸風景區行政管轄，還給予風景區區域發展扶持政策。這些政策，從根本上保障了風景資源的保護和利用。

3 · 現行管理體制的特點和保護效率評價

改革開放以前，計劃經濟管理體制下演變形成的中國風景區管理機構，一般是一個公益型的事業單位。這種類型的單位，在沒有國家大法可依據的狀況下，面對各種強大的權力機關和各自為戰的風景區內的農民，其保護資源的能力，顯得尤其軟弱。在千山風景區，一段時間以來，由於管理處和管理局政府職能不到位，管理權限不落實，只能對 44 平方公里國有土地進行直接管理，對規劃範圍內的另外 28 平方公里集體土地不能行使管理和規劃權，於是出現了規劃審批的多頭管理，周邊村鎮可以任意轉讓土地使用權，各種權力部門亂批亂占風景區土地資源，違章（違反風景區總體規劃）建築，為小集團或個人所用；盜伐風景區內國有林木、甚至侵占國有林地；過量抽取地熱水資源、破壞性開採山石等等破壞資源的行為屢禁不止、愈演愈烈。

事實證明，那種中國特色的“條條分割”、“塊塊分割”、“條塊分割”的管理體制，只不過是以犧牲風景資源的完整性為代價，求得“條”或“塊”各自的經濟利益。

* 現行體制的特點

(1) 初步形成了一種“政府管理職能與企業經營職能並存”的行政管理體制和“管理權高度集中、經營權相對分散”的經濟發展模式。由於有了執法權、規劃權和行政管轄權，特別是有了財政權，風景區管委會不僅可以管理而且能管理，理直氣壯，不再縮手縮腳。

(2) 對 4 個行政村的統一管理，完全按照風景區總體規劃的要求，風景區管委會統一協調各種利益關係，在完整保護資源的前提下，管委會賦予村委會部分街鎮管理權限，切實減輕農民負擔，調動農民保護風景資源、參與旅遊服務業的積極性，提高了資源保護的效率和力度。

(3) 這種具有行政管理權和財政權的風景區管委會，並不是真正意義的政府，它沒有龐大的一府（政府）兩院（法院、檢察院）和人大、政協等機構，只是具有風景資源保護所必須的權力，因而，這種體制下，吃財政飯的管理人員隊伍相對較小，對政府財政的壓力並不太大。

(4) 在沒有國家法律規定的情況下，這種體制的普遍意義值得討論。一般的市級政府很難批准此類派出機構，特別是還享有一級財政權的特殊地位。作為試點，全國目前僅

有峨眉山、廬山和千山具有這樣的管理體制，前兩個風景區尚不具有一級財政權，所以在風景資源的完整保護方面還有很大難度。

(5) 這種管理體制模式只能是過渡時期（社會轉軌時期）的一種過渡模式，由於它將管理和經營混合，仍然存在很多弊病。特別是，管委會主要負責人是地方政府而不是由中央政府任命的，怎樣有效地、安全地管理好國家風景資源，還有許多問題。

* 風景資源保護效率評價

(1) 千山風景區新的管理體制可以充分行使風景區管委會的職權。管委會對風景區內土地使用、規劃建設、旅遊服務、風景資源、環境保護、基礎設施、城建監察、公用事業、社會事業、文教衛生、宗教文物事務、治安保衛、農村工作、國有資產產權和經濟發展進行統一管理。理順了千山風景區的各種管理關係。

(2) 在風景區內杜絕一切與風景名勝區規劃不相適應的違章建築，嚴格限制與風景名勝不相協調或污染環境的工業。

(3) 尊重宗教界人士的宗教信仰，促進千山風景區佛教、道教事業的新發展。

(4) 1997~2000年，由於有了財政基礎，千山風景區基礎設施建設累計投入7000多萬元，完成道路交通、商業網點、綠化工程等41個基礎設施項目。堅持“基礎設施及配套項目與千山風景區長遠發展規劃相結合；文化及服務設施與千山風景區歷史建築風格相結合；風景區整體改造與千山歷史和宗教文化相結合；恢復古寺廟與地勢地貌相結合；景點開發與新增服務功能相結合”的原則，精心設計、文明施工。

(5) 引導風景區內農民改變傳統農業經濟結構，把提高農民經濟收入與保護風景資源和生態環境結合起來。

管委會採取財政補貼、村委會和農民共同出資的辦法，對自然觀光區內的山地實行退耕還林，長期封山育林；因地制宜重點扶持農民的“板栗園”、“葡萄園”和“經濟林帶”、“風景林帶”的建設；還扶持了家庭旅遊度假業及種植業和養殖業。

◎我國自然文化遺產資源管理體制改革的可能性與政策建議

本文第四部分利用組織理論的一些結論著重分析了目前中國風景區管理體制上存在的一些問題，指出了經營單位普遍存在的重開發利用、輕保護的體制根源在於資源保護與企業化經營之間的矛盾，而這一矛盾的根源在於財政約束，這是由我國經濟目前的發展特徵所決定的，或者說是一種內生的制度安排。本文第五、六兩部分分別針對兩個

國家級風景名勝區的改革實踐進行總結討論。由理論和實踐兩方面的分析可以得出：在目前的情況下，考慮到管理體制問題是多年累積下來的沉重問題，不可能在短時間內一次解決，因此，我國自然文化遺產資源管理體制改革的可能路徑是採取可以分階段進行的辦法。第一階段，由於財政約束比較硬，可以考慮在不同的景區和遺產保護地，採取個別或分區立法，設立相當級別的行政區劃或者讓現在的管理單位變成享有特殊政府權力的機構，直接管理資源，由中央政府職能部門與地方政府共同領導、監督；在第二階段，當財政約束隨著經濟的發展被放鬆以後，可以考慮立法建立中國的國家公園或類似的遺產保護地體系，實行類似美國國家公園那樣的管理體制。從目前來看，要達到第二階段還有很長的路要走，其中最重要的決定因素取決於領導層的決心。

第一階段改革的制度安排原則

從對我國風景資源管理現狀的分析（本文第三部分內容）出發，按照現行法規，結合對風景區案例（四川峨眉山風景名勝區和遼寧千山風景名勝區）的調查和分析，設計我國自然文化遺產資源宏觀管理的制度原則框架如下：

（一）資源保護與管理

針對我國的具體情況，應該通過對各種遺產資源的分級、分類，建立不同級別的保護地，對於國家級的實行國家依法統一管理，弱化地方的直接控制、強化管理機構的行政職能。實行對國家級遺產資源的國家統一管理，並不意味著回到計劃經濟的老路，而是一種適應遺產資源的資源特性、被國外許多國家的實踐證明有效的資源保護和資源利用的管理模式。

我國的自然文化遺產資源管理機構應是實現政府職能的非盈利機構，日常開支由國家和地方財政支持（至少需要保證一部分穩定的經費，其餘由門票等補充）。每個國家級風景區或遺產地的管理者（現景區管委會或管理局）為政府公務員，角色定位於管家，從事公共事物活動和國家行政職能的管理活動（董海如，2003，第5~6頁），依法行使對國家自然文化遺產資源的保護職責。資源管理機構的小型化、有效化、強化政府職能是這次管理體制改革的一個重點。

在市場經濟體制下，政府對大量的行業採取退出政策，這樣保護了自由競爭和增加了效率；而對於一些特殊的公共資源，政府不僅不應退出，反而需要加強管理和監督，這樣可以有效地保護公共資源、保證社會公平，使人民平等共享遺產資源，從而實現政府的使命。

表2是中美兩國較大的著名風景區基本情況比較，從全國平均水平看，中國國家公園（National Park of China）——國家重點風景名勝區或國家級風景名勝區的面積大概是

美國的 1/6；職工人數是美國的 6 倍；單位面積職工人數是美國的 40 倍；單位面積游客量是美國的 3 倍多。表 7 是 20 世紀 90 年代美國國家公園國家財政撥款（通過內政部國家公園管理局渠道）情況，1995 年美國全國財政撥款 13 億多美元，平均每個雇員 9.5 萬美元；我國 1998 年全國數字為 1000 萬元人民幣，平均每位職工 121 元人民幣。如果提高管理人員的素質，提高管理工作的效率，將我國遺產地管理機構人員大大壓縮，國家財政是完全可以支持的。假定，景區管理機構僅用原人數的 1/100，若全國總經費額度不變，則平均每位職工經費為 1.2 萬元人民幣；若全國總經費增加至 1 億元/年，則平均每位職工經費可達 12 萬元人民幣。

表 3：美國國家公園國家公園管理局撥款情況一覽

年 代	现价 (億美元)	1990 年不變價 (億美元)
1990 年	10.5	10.5
1991 年	12.8	12.3
1992 年	14.0	13.0
1993 年	13.3	12.1
1994 年	13.8	12.1
1995 年	13.6	11.6

數據來源：Rettie, 1995, 附錄 5, 第 253 頁。

（二）風景區內基礎設施和旅遊服務設施建設

將基礎設施和服務設施的建設與運營業務分離是資源管理體制改革的又一個重點。建設業務應實行企業化經營，保持規制，維持一種自然壟斷狀況。

由於目前我國處於社會轉型期，許多問題只能採取過渡的辦法，不可能一步達到最優狀態。風景區現有的龐大的職工隊伍人往哪里流動，人頭費用又從哪里得到？現實可行的辦法是按照行業內技術結構特點和差異區分開景區內基礎設施建設業務和基礎設施經營業務。具體的說，由於風景區或遺產地的特殊性，一切基礎設施建設必須服從總體規劃的安排，保護景點景觀，不能建設過多的人工建築物，而且，沒有必要建設兩條平行的供水、供電綫路，所以，基礎設施建設和服務性建築的建設等“瓶頸”項目可以是自然壟斷部門。這些建設部門職工隊伍可以由原管委會各單位人員轉崗，經培訓組成。這些部門應該是企業性質，不能再由事業經費支持。

按照景區規劃需要進行的基本基礎設施建設，因其性質屬於資源保護和適度利用，其投入可以採取多種渠道，渠道之一是用部分門票收入，但必需進行嚴格的財務審計。

一般來說，除用作資源保護、管理機構運行、基礎設施建設和當地居民補償等項目外，必需用政策規定門票收入不得挪作其他。

（三）基礎設施運行維護和旅遊服務設施經營

在剝離基礎設施和服務設施建設與經營之後，經營業務應該實行企業化經營，引入競爭機制。

這部分業務引進市場機制是不應存什麼疑問的，實踐證明，政府參與國家風景名勝區和遺產地的服務設施經營，從根本上弱化了管理職能，結果是該管的事情沒管好，不該管的事情更管不好，從而大大降低了公共部門的管理效率。因此，所有景區和遺產保護地內餐飲、住宿、購物、交通等服務性業務應面向社會公開招標，個人和企業通過競爭取得經營權（張曉，2000），接受管理者監督管理，所得收入與管理者和機構不發生關係。

綜上所述，景區和遺產保護地制度變遷和體制改革的關鍵是區分管理保護、基礎設施建設、服務性項目經營等工作性質。管理體制是根據工作性質的不同採取不同的機制，在需要充分行使國家宏觀管理權力的地方，提高人員素質、精簡隊伍，國家提供財政保障，提高管理保護效率；在可以引進市場機制的經營性項目上，堅決推向市場，打破壟斷，建立市場競爭機制。由於我國現階段各景區和遺產地普遍存在基礎設施薄弱、部分地區服務性建築短缺的現象，仍然需要一些建設性施工，為了保證總體規劃的實施，作為過渡，保留具有自然壟斷特徵的建設部門，但要在其中進行激勵規制改革。上述改革，應先進行試點，取得經驗和教訓，通過總結，逐漸推廣。

參考文獻

中文：

曹海麗，1999，“九寨溝還能美麗多久”，見：《中國環境報》1999年7月8日

陳安澤、姜建軍，2003，“中國國家地質公園發展現狀與展望”，見：張廣瑞等主編，《2002~2004年中國旅遊發展：分析與預測（No.3）》，社會科學文獻出版社2003年第1版，第295~312頁

峨眉山志編纂委員會編纂，1997，《峨眉山志》，四川科學技術出版社，成都

國家環保總局自然生態保護司編，1998，《中國自然保護區名錄》，中國環境科學出版社，北京

國家文物局法制處編，1993，《國際保護文化遺產法律文件選編》，紫禁城出版社，1993年第1版，北京

黃慧敏，“風景這邊獨好——資源型旅遊業上市公司現狀及前景分析”，見：《上市公司》雜誌，1999年第2期

侯文蕙，1995，《征服的挽歌——美國環境意識的變遷》，東方出版社，北京

- 薑海如著，2003，《中外公務員制度比較》，商務印書館 2003 年第 1 版
- 金鑒明、王禮嬋、薛達元編著，1991，《自然保護概論》，中國環境科學出版社，北京
- 挪威南森研究所編，中國環保局譯，1997，《綠色全球年鑒 1997》，中國環境科學出版社，北京
- 歐陽志雲，2000，“中國自然保護區的管理體制”，見：中國人與生物圈國家委員會，《中國自然保護區可持續管理政策研究》，科學技術文獻出版社 2000 年第 1 版，第 22~34 頁
- 王維正等編，2000，《國家公園》，中國林業出版社 2000 年第一版
- 魏宗凱，2004，“景點高價門票肥了誰？”，《瞭望東方》2004 年第 1 期
- 謝凝高主編，1992，《中國泰山》，山東科學技術出版社，濟南
- 熊煒、徐順民、張國宏著，1998，《中國國家風景名勝區叢書——廬山》，中國建築工業出版社，北京
- 徐海根，2000，“中國自然保護區的經費渠道分析及相關政策建議”，見：中國人與生物圈國家委員會，《中國自然保護區可持續管理政策研究》，科學技術文獻出版社 2000 年第 1 版，第 72~80 頁
- 俞輝、王興國，2003，“中國森林公園和森林旅遊的新發展”，見：張廣瑞等主編，《2002~2004 年中國旅遊發展：分析與預測 (No.3)》，社會科學文獻出版社 2003 年第 1 版，第 283~294 頁
- 張曉，1999a，“國外國家公園和世界遺產管理經營評述”，見：《中國園林》雜誌，1999 年第 5 期
- 張曉，1999b，“所謂國家風景名勝區旅遊企業股票上市的實質是國家風景名勝資源上市”，見：課題組，“國家風景名勝資源上市的國家利益權衡”，第三部分，《數量經濟技術經濟研究》雜誌，1999 年第 10 期
- 張曉，2000，“國家級風景名勝區內經營性項目競爭問題討論”，見：張昕竹主編，《中國規制與競爭：理論和政策》，社會科學文獻出版社 2000 年第 1 版，52~59 頁
- 中華人民共和國建設部，1994，《中國風景名勝區形勢與展望》綠皮書，見：建設部風景名勝區管理辦公室編，1996，《風景名勝區重要文件彙編》
- 朱祖希，2000，“索道給黃山帶來了什麼”，見：《中國環境報》，2000 年 8 月 30 日
- 英文：
- Coase Ronald H. (1937). The Nature of Firm, *Economica*, IV:368-405.
- Estache A. and Xinzhu Zhang (1998). Private Participation in China's Infrastructure Sectors: Trends, Benefits and Challenges. World Bank Working Paper.
- Holmstrom B. and P. Milgrom. (1991). Multi-task Principal Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organization* 7:26-52.
- James Q. Wilson (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. BasicBooks.

- Laffont, J.J. and J. Tirole (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press.
- Marsh, George P. (1965). Man and Nature, Harvard University Press
- Nature Conservation Bureau, The Environment Agency (1995). Nature Conservation in Japan. 1995 the 4th Edition.
- NPS (National Park Service) Social Science Program, Public Use Statistics Office (2003). The 2003 Statistical Abstract. <http://www2.nature.nps.gov/stats>.
- Oyadomari, Motoko (2002). The Reasoning Behind Japan Decision to Apply A Zoning System to National Park Management. Proceedings of IUCN/WCPA-EA-4 Taipei Conference, March 18-23, 2002, Taipei, Taiwan.
- Rettie, Dwight F., 1995, Our National Park System—Caring for America’ s Greatest National and Historic Treasures, University of Illinois Press
- Xinzhu Zhang (1997). An Incentive Theory of Policy Loans, Ph.D. Dissertation (Chapter 2), Submitted to the Universite des Sciences Sociales de Toulouse, France.
- Yoshida, Masahito (2002). Reformation of Natural Parks Law in Japan- Past Seventy Years and the Future. Proceedings of IUCN/WCPA-EA-4 Taipei Conference, March 18-23, 2002, Taipei, Taiwan.

(三)世界自然遺產地面臨的威脅及中國的保護對策

周年興, 林振山, 黃震方, 潘 剛
(南京師範大學地理科學學院, 南京210046)

*資料來源：自然資源學報 第23卷 第1期， 2008年1月

摘要：

中國的自然遺產事業方興未艾,但自然遺產地的保護狀況令人擔憂。論文以廣泛的基礎資料收集為前提,分析論證了自然遺產地保護的完整性原則,並對全球範圍內世界自然遺產地的威脅因素進行了定量化統計評價。結合中國世界自然遺產地的保護狀況,提出了中國自然遺產地的保護對策。

關鍵詞：世界自然遺產; 威脅; 保護; 中國

隨著簽署《保護世界文化和自然遺產公約》(簡稱《世界遺產公約》)和保護管理工作的深入開展,中國的自然遺產事業方興未艾。截止2006年7月,中國已有世界自然遺產5處,雙重遺產4處。在日漸提高的自然保護意識影響和經濟利益的驅動之下,在世界遺產全球戰略的背景下,各地紛紛掀起了申報世界自然遺產的熱潮。但各自然遺產地重開發、輕保護,遺產資源過度利用等矛盾突出,迫切需要加強對世界自然遺產地面臨的威脅和保護

戰略等方面的研究。而中國目前按照學術規範并和國際接軌的自然遺產保護研究剛剛起步。

本文的研究對象是世界自然遺產研究領域。國內已有不少關於風景名勝區、自然保護區、地質公園和森林公園等類型遺產地保護的討論,但這些成果具有明顯的行業特徵,缺乏一種以世界自然遺產為背景的視野。本文的研究成果,對國家自然遺產和地區自然遺產也有較強的指導意義。

1 世界自然遺產地保護的完整性原則

完整性是衡量自然遺產價值的標尺,自然遺產地保護的宗旨就是保護其完整性。查《韋氏大詞典》,完整性(integrity)指完整的狀態或品質、整體性、完全性等。從歷史的角度來看,完整性即指“最少的人為影響的條件”(condition of minimum influence)[1]。完整性強調排除任何人類與非人類活動衝突,其比較完美的體現是國家公園和自然保護區。完整性強調生態隔離,但并不排除人為影響,並不提倡無居民。2005年頒布的《世界遺產公約操作指南》(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention,以下簡稱《操作指南》)75條指出,考慮到自然遺產地都是動態的平衡,沒有地區是絕對原始的,人類活動(包括那些傳統社會和當地社區)經常在自然遺產地發生,這些活動只要是生態可持續的就與遺產地的價值相一致。隨著自然保護運動從排斥當地居民到重視原住居民的觀念的轉變,提倡核心景區無居民不符合遺產公約精神。例如,Thorsell等曾對120處世界自然遺產的調查分析得出,有當地居民的47處,無居民的73處,有居民的占到了39%[2]。

世界遺產委員會曾在1977、1978、1980、1983、1984、1987、1988、1992、1994、1995、1996、1997、1999、2002、2005年頒布了《操作指南》,其中對完整性描述的重要變化見表1。值得注意的是,1996年第20屆世界遺產大會上對自然遺產命名的標準和原則評估的專家會議上,對世界遺產的第(iii)條標準進行了熱烈的討論,會議重申了“具有傑出的自然美學和罕見的自然現象”遺產價值的重要性,但必須承認很難對其評估,自然美學的概念從本質上講是一個主觀的社會性概念,自然美學和審美必須與文化價值緊密相關。專家認為,應用該條標準相當模糊。因此,第(iii)標準必須與其它的自然和文化標準相結合(除非特殊情況)。而我國在1992年列入世界自然遺產名錄的武陵源、黃龍、九寨溝都是以第(iii)標準列入,世界遺產委員會在其1992年的決議中都建議武陵源、黃龍、九寨溝補充生物多樣性的材料可將其加入第(iv)條標準,但這一工作始終沒有很好開展。

表1 《操作指南》中關於完整性條件描述的重要變化

Table 1 Main descriptive change on the conditions of integrity based on the operational guidelines

修訂年份	完整性條件
1977	第一次頒布《操作指南》就提出了4項標準的完整性條件(4條)
1980	增加了遷徙物種需要對其整個生命周期的生境進行保護的完整性條件
1988	增加了必須有長期的法律、法規和制度保護的完整性內容
1994	增加了管理規劃、生物多樣性保護的完整性內容
1996	強調不應將自然美學標準作為單獨標準進行申報(除非特殊情況)
1997	強調第四條標準必須包括物種生存的必要生境條件

自1999年以後,經過各屆大會和專家會議的討論,2005年版《操作指南》中關於完整性條件的描述進行了較大的修訂,其中規定要列入世界遺產名錄的遺產地必須滿足完整性條件。第73條規定完整性必須考慮:①表達傑出的普遍價值的所有要素;②確保體現遺產地重要性的過程和特徵的足夠的範圍大小;③有足夠的條件免受開發和其它因素的負面影響。對於自然遺產必須確保生物物理過程和地貌特徵的完整,同時還應符合以下完整性的條件:

(1) 在標準Vii(原Niii,自然美學標準)中的區域應包括具有突出的美學價值的地區,並且包括那些對於保持該地美學價值起著關鍵作用的相關地區。例如,一個景觀價值體現在瀑布的景點,應包括相鄰集水區和下游地區,它們是保持景點美學質量不可分割的部分。

(2) 在標準Viii(原Ni,地質學標準)中的區域應該包括在其自然環境中全部或大多數相關要素。例如,一個“冰期”地區,應包括雪地、冰川以及冰川切割、沉積物和外來物(例如槽穀、冰磧物、先鋒植物等);一個火山地區,應包括完整的岩漿系列、全部或大多數種類的火山岩和噴發物。

(3) 在標準ix(原Nii,生態學標準)中的區域應該有足夠大小的範圍,並且包括必要的元素,以展示對生態系統和生物多樣性的長期保護發揮關鍵作用的過程。例如一個熱帶雨林地區應包括不同海平面高程的植被類型、地形和土壤類型的變化、斑塊系統和自然再生的斑塊;最簡單的一個珊瑚礁應包括海草和其它影響營養和沉積的鄰近的生態系統。

(4) 在標準X(原Niv,保護生物學標準)中的區域必須包括考慮動植物種類生存不可缺少的環境因素。例如,熱帶草原必須包括一同進化的食草動物和植物的完整體;島嶼生態系統必須包括維護地方生境的棲息地;具有多種物種的區域面積必須足夠大以確保物種生存所需最小物種數量的生境面積;如果該區域包括遷移物種,必須包括季節性的產卵和築巢場所、遷移路徑等;一些國際公約(例如Ramsar公約)可以提供幫助。

同時為了有效地保護遺產地,還必須有法律、法規、契約、規劃、制度、傳統以及管理的保障,另外必須有清晰的邊界,還增加了緩衝區的要求。當一處文化或自然遺產地有必要時,必須提供充足的緩衝區並給予必要的保護。緩衝區可以定義為環繞遺產地並限制

其用途為遺產提供額外一層保護的區域,必須包括遺產及其視覺範圍的適當環境。緩衝區可以通過不同的管理方式來實施。在登錄遺產名錄時,每個遺產必須提供緩衝區的面積大小、特徵和法定用途,並提供遺產邊界和緩衝區的準確範圍的地圖。

有人認為自然遺產也存在真實性問題,並認為引進外來種是破壞了真實性原則[3]。但引進外來種等仍舊屬於生態系統的完整性問題。自然遺產可以只遵循完整性條件,而文化遺產則既要遵循真實性條件又要遵循完整性條件。在2001年關於《操作指南》修訂的第二次專家會議上有學者甚至認為可以將真實性和完整性統稱為完整性。

2 全球世界自然遺產地面臨的威脅

對於自然遺產地,大多數威脅都是人為的,根據Thorsell對國際經合組織(OECD)國家48處世界自然遺產地和非國際經合組織(非OECD)國家75處世界自然遺產地所受到的威脅因素進行調查,其中只有極少數是自然因素(例如地方流行病) [2]。

截止2006年7月世界遺產名錄中共有162處世界自然遺產地和24處雙重遺產地。根據IUCN (世界遺產委員會自然遺產專業顧問機構)的技術評估報告和世界遺產委員會的決議,對上述186處自然遺產地(包括世界自然遺產和雙重遺產,下同)確認出15類遺產威脅因素。在自然遺產地威脅中,非法捕獵、捕撈成爲自然遺產地的首要威脅,是物種消失最主要和最直接的人爲活動。放牧、農業和森林砍伐通過改變棲息地進而影響了動植物種群和景觀。採礦和採集改變了地表形態,破壞了生態平衡。外來種入侵則直接改變了原有物種的生態平衡。水利設施建設直接改變了遺產地內的水循環、生態過程等,因而對遺產地的威脅是致命的。管理不力則無法控制遺產保護的不利因素,進而加劇了遺產地的破壞。周邊發展主要是由於周圍城市化影響、人口增長和工業發展,使遺產地處於外圍開發中的孤島狀態。遺產地除非由於政治動亂或位置偏遠,都或多或少受到旅游開發的影響,表現爲游人的擁入和旅游設施的建設破壞了遺產地的生態平衡和景觀。火災是由於落後的農業生產方式或是自然起火,導致了生態的失衡。道路、機場、工程管綫等割裂了遺產地的生態聯繫。武裝衝突和軍隊入侵則主要發生在政治動亂年代。自然威脅包括洪水、疾病、物種自然滅絕、全球變化等。外圍環境影響主要是周邊的污染物擴散、石油泄露等威脅。

對186處自然遺產地進行統計分析,只有9處自然遺產地基本沒有受到人爲活動影響,僅占4. 8%。其餘177處自然遺產地都不同程度地受到人爲活動的影響。這裏主要不同的是OECD與非OECD國家所面臨的人類活動影響和主要威脅類型顯著不同(表2)。在非OECD國家,偷獵、砍伐森林、管理不力占大多數,而在OECD國家,外來植物與動物的入侵則是主要威脅。不管是OECD還是非OECD國家,旅游開發、採礦及採集、道路等工程建設已經成爲最重要的威脅。同樣,水利工程建設、自然威脅和外圍環境污染也已成爲世界自然遺產地的主要威脅之一。

表2 世界自然遺產地內或周邊地區面臨的威脅

Table 2 Threats of the world natural heritage sites

人类活动	OECD国家	非 OECD国家	人类活动	OECD国家	非 OECD国家
非法捕猎、捕捞	21.9%	59%	周边发展影响	10.9%	15.6%
放牧	12.5%	19.7%	旅游开发	46.9%	40.9%
农业活动	12.5%	18.9%	火灾	6.3%	15.6%
林业或伐木	15.6%	31.2%	道路、管线等工程建设	21.9%	28.7%
采矿或采集	31.2%	18%	武装冲突、军队入侵	1.6%	4.1%
外来物种	28.1%	12.3%	自然威胁	18.8%	16.4%
水利设施建设	12.5%	16.4%	外围环境污染	15.6%	18.9%
管理不力	1.6%	22.9%			

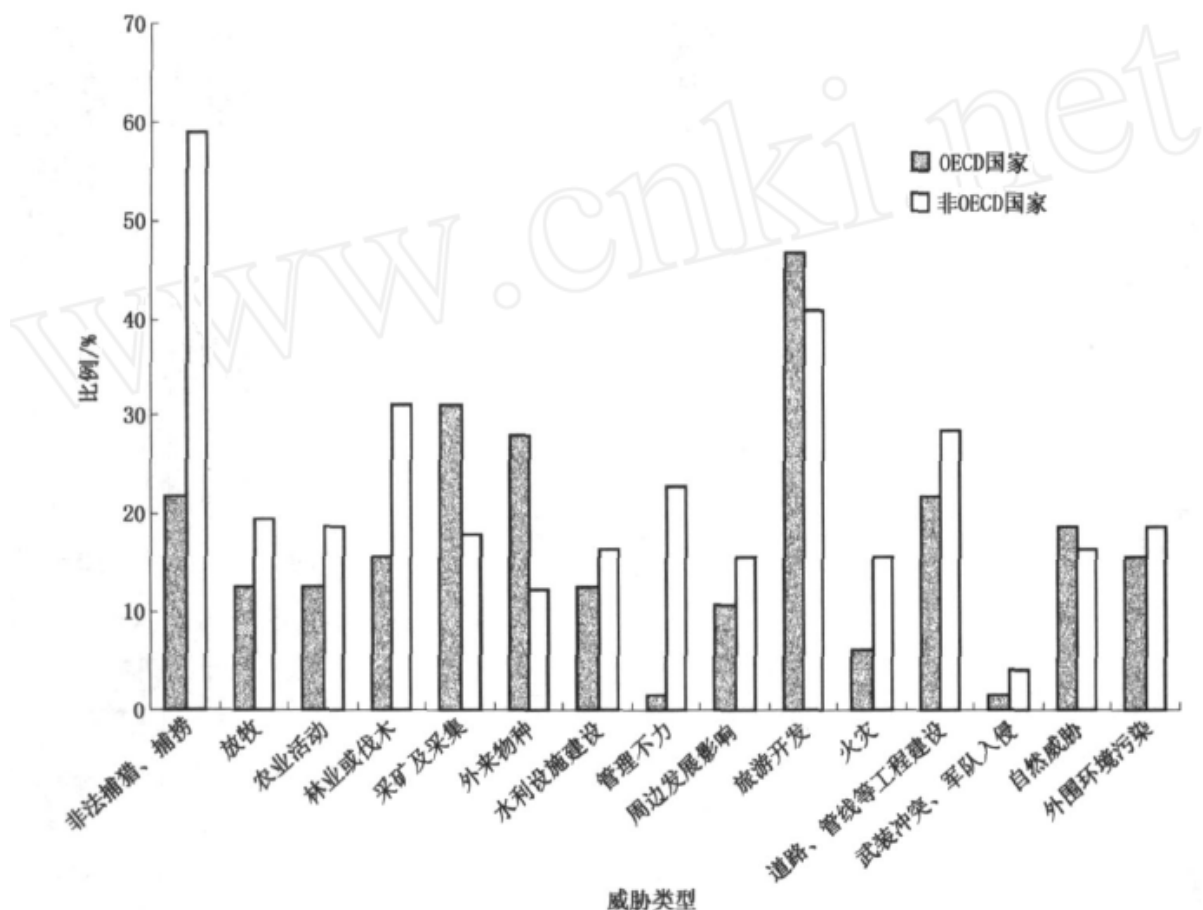


圖1：不同類型國家世界自然遺產威脅的類型差別

Fig11 Threats variance of the world natural heritage sites between different countries

截止2006年7月,世界遺產瀕危名單中有自然遺產16處,自然遺產的保護狀況堪憂。列入瀕危名單可以引起國際社會對遺產保護的關注,還可以從世界遺產基金申請國際援

助,獲得的資金可用於提供裝備、編制管理計劃與開展人員培訓等。也可以敦促成員國政府採取有力措施,保護瀕危遺產。如果瀕危遺產得不到有效改善,其品質已經嚴重退化,不符合世界遺產的標準,就應該將該遺產地從世界遺產名錄中刪除。但到目前為止,還沒有一處遺產被刪除。而如果得到顯著改善,世界遺產委員會認為其威脅已經不再存在,則可以將其從瀕危名單中去除。目前已經有9處自然遺產地成功地從瀕危名單中去除。系統監測世界遺產地的保護狀況是成員國政府的責任,而且每5年每一處遺產地應提交一份報告。成員國政府已經採取了許多成功的措施,去減輕或防止對世界遺產地的影響。當威脅來臨之前,監測即已在先。

3 中國世界自然遺產地面臨的威脅

儘管中國的自然遺產保護成績舉世公認,為全人類的利益做出了貢獻[4]。但中國對世界遺產的保護不盡如人意,甚至出現建設性破壞等現象,超容量開發和過度利用已經威脅到這些珍貴世界自然遺產的完整性,與其他國家相比,中國的世界自然遺產保護還面臨著大量的世居居民和地方發展經濟的巨大壓力。

從歷屆世界遺產大會對涉及中國9處自然遺產地的決議進行分析(表3,表4),只有武夷山沒有受到批評。另外8處自然遺產地受到旅遊開發威脅的有7處,管理不力(包括人員、經費、管理規劃和邊界的調整等)的有4處,水利工程建設的有3處,自然威脅(包括洪水、病蟲害)的有2處,道路及其它工程管綫的有2處,採礦的有1處。值得注意的是,世界遺產委員會多次建議中國加強對自然遺產地的科學研究,並主張聯合申報、擴大遺產地範圍等。

4 中國自然遺產地的保護對策

世界遺產保護已經成為世界性的運動和潮流[4]。近20年來,中國的世界自然遺產保護取得了輝煌的成就,黃山、武夷山、峨眉山等地的保護工作受到了世界遺產專家的好評。但必須看到,中國世界自然遺產地保護工作領域內還存在許多問題,有些非常突出。這些問題有些是經濟利益造成的,但很多是對世界範圍內的保護戰略和保護趨勢不夠瞭解和缺乏相應的研究造成的。針對這些問題,開展中國自身的遺產保護相關研究,制訂遺產保護的國家戰略,完善保護法規體系已成為當務之急。

4.1 從理論上,按照完整性原則重建自然遺產地的保護理論

謝凝高認為《保護世界文化和自然遺產公約》的核心就是保持遺產的真實性和完整性,使其世代傳承,永續利用[5]。各個行業部門的自然遺產地保護理論應該統一納入到以完整性為核心的自然遺產保護體系內,再從行業特點開展自然遺產地的專項類型研究。在全球化和城市化背景下,國家應該開展遺產地系統和網絡的建設。

表3 中國世界自然遺產地保護狀況(自然遺產)

Table 3 Conservation status of China's world heritage natural sites

遗产名称	登录时间	符合标准	世界遗产委员会的表扬、批评及建议
九寨沟	1992	N iii	保护区过多的人为影响 (1992); 提供物种保护状况报告以确定其能否列入自然遗产标准 (iv) (1992); 建议与黄龙及附近的大熊猫保护区联合命名 (1992; 1998); 游客过多、拥挤,游客非常方便地进入遗产地,车辆穿越核心区 (1998); 不断增长的游客刺激了遗产地边缘地区的宾馆建设 (1998); 建议遗产地内组建环保交通系统 (1998); 培训专门的导游人员以向游客介绍遗产地的自然价值 (1998); 培训管理人员以使他们能够更好地监测和减轻旅游开发的影响 (1998)。
黄龙	1992	N iii	建议加强研究,与九寨沟及附近的大熊猫保护区联合命名 (1992; 1998); 旅游住宿设施限制在遗产地 40km外的旅游镇上,遗产地内 7km的游道管理良好 (1998)。
武陵源	1992	N iii	警惕旅游发展的压力对遗产地完整性的影响 (1992); 建议对物种保护状况进行研究以确定其是否符合自然遗产标准 (iv) (1992); 旅游设施的泛滥影响其美学价值 (1998); 洪水影响遗产地的道路、建筑,鼓励遗产地申请世界遗产的紧急救助,鼓励中央及省政府加大对遗产地的支持 (1998); 批评中国政府没有准备生物多样性方面的材料,应对生物多样性价值进行评估 (1998)。
三江并流	2003	N i ii iii iv	建议中国当局完成 6个保护区的规划 (2003); 对旅游发展表示担忧 (2003); 对水库的建设表示担忧 (2003; 2004; 2005; 2006);
四川大熊猫栖息地	2006	N iv	重新划分边界,以将周边具有世界遗产价值的地区纳入到遗产地范围内 (2003; 2006); 采矿影响了遗产地的完整性 (2006)。 确保四川世界遗产管理委员会能够实施有效管理,并增加对遗产地保护的经费和人员投入 (2006); 拆除部分人工设施以利于本地物种的生态恢复 (2006); 建议将一些大熊猫重要的栖息地划入遗产地内,并建立种群间的保护廊道 (2006); 充分评估并减少原有水电站对遗产地的影响,禁止新建任何水电站 (2006); 重新修订原有的旅游规划,并加强当地社区参与、科学研究和教育 (2006)。

注:根据涉及上述遗产地的历届大会决议整理。

表4 中國世界自然遺產地保護狀況(雙重遺產)

Table 4 Conservation status of China's world heritage mixed sites

遗产名称	登录时间	符合标准	世界遗产委员会的表扬、批评及建议
泰山	1987	Niii	对建筑和商业设施的扩张表示担心(1987) 对拟开放的3个景区表示担忧(1998); 沿路的商业设施过多(1998); 必须对游客加强有关遗产地的自然和文化价值的教育(1998); 测定环境承载力,并进而确定旅游开发规模(1998)。
黄山	1990	Niii iv	是对游客的管理及旅游开发的一个成功范例(1998); 建议采用单向的步行游览线以减少游客拥挤(1998); 不允许在山峰附近修建宾馆(1998); 加强对生物多样性的研究(1998); 采取一切必要措施防治黄山松的病虫害(1998)。
峨眉山 - 乐山大佛	1996	Niv	控制旅游开发,鼓励和尚融入到保护中来(1996); 谨慎地发展旅游(1998); 让和尚融入到遗产保护中来(1998); 轻轨及附近旅游设施的建设令人担忧(1998); 对水电站的建设表示担忧(1998)。
武夷山	1997	Niii iv	无

注:根据涉及上述遗产地的历届大会决议整理。

早在1988年第12屆世界遺產大會就提出了開展世界遺產的全球性研究,之後各種會議和專題研究廣泛開展,積累了相當數量的有價值的研究成果。除去世界範圍的一套保護體系外,世界遺產委員會強調各個國家也應該加強本國的遺產研究並建立自己的保護體系。我國與此相關專項研究和教育還相當薄弱[6]。研究人員少,研究經費投入不足,研究成果相對較少,9個自然遺產地基本上缺乏系統的本底研究。國家應該優先支持在世界自然遺產地開展自然保護方面的研究。

通過普遍的宣傳教育,使大眾能夠對自然遺產地的科學、美學等價值有充分的認識,樹立遺產保護的觀念,同時倡導廣泛的公眾參與。目前,我國“申遺熱”不斷升溫,便是提高全民的遺產保護意識的重要契機。

412 從實踐上,針對當前中國的實際情況重點控制旅遊開發、水利工程建設、外來物種入侵等威脅

世界範圍內,旅遊開發已經成為威脅自然遺產地的首要因素。而中國面臨的情況更加嚴重。一方面是由於國民旅遊熱潮的興起,另一方面是不恰當的旅遊開發方式。中國的自然遺產地,比“人滿為患”更為糟糕的是“屋滿為患”[5]。中國的9處自然遺產地某種程度上都受到了旅遊開發的威脅,當前尤其應該關注遺產地核心景區內的旅遊設施(包括索道、觀光電梯、高標準游道、賓館飯店)的建設和黃金周超容量的遊人接待。

近年來,水利工程建設可能對中國自然遺產地帶來的威脅已經成為國際組織和輿論關注的焦點之一。水利工程建設直接破壞了生態和水文系統,對自然遺產地的價值將帶來毀滅性損害。正是因為青城山的水庫建設, IUCN就不再討論其自然遺產提名[7] 。

外來種入侵是世界自然遺產地管理的普遍問題和最棘手的問題之一。中國自然遺產地內基本控制了森林砍伐、採礦、放牧、農業蠶食等人為活動,外來物種入侵未來將成為生態退化和生物多樣性喪失的主要因素。隨著世界經濟一體化進程的加快和旅遊業的快速發展,可能的管理失誤和自然入侵會對自然遺產地生態系統的完整性帶來極大的威脅。例如外來入侵種松材綫蟲擴展速度驚人,現在正在威脅著黃山、武陵源等自然遺產地。自然遺產地應加強檢驗檢疫制度,在植被恢復和森林撫育中,禁止引入外來種,保持天然植被[8] 。

413 從體制上,重建自然遺產保護的制度和法律框架

目前,中國自然遺產保護體系混亂,很多自然遺產地同時擁有多塊牌子,保護性質不明確,缺乏清晰、明確和統一的管理目標體系。管理重疊交叉,邊界不清,權屬不明,條塊分割,遺產保護效率低下。要解決這些問題,就必須明確遺產保護的國家責任,確立遺產保護的國家戰略,統一遺產保護體系,加強立法,完善中國的世界遺產保護法規[9] 。

參考文獻:

- [1] Holland M. Ecological integrity and the Darwinian paradigm[A]. In: Pimental D. Ecological Integrity: Integration Environment, Conservation and Health [C]. Washington: Island Press, 2000. 32 - 42.
- [2] Thorsell J, Sigaty T. Human use of world heritage natural sites: A global overview [R]. IUCN, 1997.
- [3] 張成渝,謝凝高. “真實性和完整性”原則與世界遺產保護[J]. 北京大學學報(哲學社學科學版), 2003, 40 (2) : 62 ~ 68. [ZHANG Chengyu, XIE Ning2gao. The principles of authenticity and integrity and the conservation of the world heritage. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2003, 40 (2) : 62 - 68.]
- [4] 中華人民共和國聯合國教科文組織全國委員會. 世界遺產與我們[M]. 北京:北京師範大學出版社, 2004. 2 ~ 3. [China National Committee of UNESCO. World Heritage and We. Beijing: Beijing Normal University Press, 2004. 2 - 3.]
- [5] 謝凝高. 保護自然文化遺產復興山水文明[J]. 中國園林, 2000, (2) : 36 ~ 38. [XIE Ning2gao. Preserving cultural and natural heritage, reviving landscape civilization. Chinese Journal of Landscape Architecture, 2000,

(2) : 36 - 38.]

[6] 俞孔堅. 世界遺產概念挑戰中國:第28 屆世界遺產大會有感[J]. 中國園林, 2004, (11) : 68 ~ 70. [YU Kongjian.

China faces the challenge of world heritage concept: Thoughts after the 28 th World Heritage Convention. Chinese Journal of Landscape Architecture, 2004, (11) : 68 - 70.]

[7] 沈文權. 中國的世界遺產及其保護與利用研究(博士論文) [D]. 北京:北京大學, 2002. [SHEN Wenquan. China's

World Heritage and its Preservation and Utilization (Ph. D Disertation) . Beijing: Peking Univeristy, 2002.]

[8] 解焱. 恢復中國的天然植被[M]. 北京:中國林業出版社, 2002. 13 ~ 18. [XIE Yan. Resotration China's Nature Vege2

tation. Beijing: Chinese Forestry Press, 2002. 13 - 18.]

[9] 劉紅嬰. 世界遺產精神[M]. 北京:華夏出版社, 2006. 272 ~ 281. [L IU Hongying. World Heritage Sp irits. Beijing: Huaxia Press, 2006. 272 - 281.]__

(四)四川省世界遺產保護條例

(2002 年 1 月 18 日四川省第九屆人民代表大會常務委員會第二十七次會議通過)

第一條 爲了加強對四川省世界遺產的保護和管理，根據國家有關法律法規，結合四川實際，制定本條例。

第二條 本條例所稱世界遺產，是指經聯合國教科文組織批准的世界文化遺產、自然遺產、自然和文化遺產。

在四川省世界遺產保護範圍內進行活動，必須遵守本條例。

第三條 世界遺產保護範圍，按照其總體規劃分爲核心區、保護區、外圍保護區，分區進行保護。

第四條 世界遺產保護堅持有效保護、統一管理、科學規劃、永續利用的原則。在保護的前提下，合理開發利用。

第五條 省人民政府建設、文化行政管理部門按照各自的職責，負責全省世界遺產保護利用的監督管理工作。

世界遺產地的縣以上人民政府負責本行政區域內世界遺產保護利用的綜合管理工作。建設、文化、林業、環境保護、國土資源、水利、民族、宗教、旅遊等行政管理部門按照各自的職責，做好世界遺產保護利用的監督管理工作。

法律法規另有規定的，從其規定。

第六條 世界遺產地縣以上人民政府應當設立管理機構，負責世界遺產的保護、利用和管理工作。世界遺產保護範圍內的所有單位，應接受世界遺產管理機構的管理。

世界遺產管理機構的主要職責是：

(一) 宣傳、貫徹有關法律法規；

- (二) 組織實施世界遺產總體規劃和詳細規劃，有效保護和合理利用世界遺產資源；
- (三) 制定並組織實施世界遺產保護措施和管理制度；
- (四) 負責組織世界遺產資源調查、評價、登記工作；
- (五) 負責世界遺產保護範圍內有關單位的相關協調工作；
- (六) 負責世界遺產保護範圍內所有工商戶和常駐居（村）民涉及世界遺產保護、利用事宜；
- (七) 負責世界遺產保護範圍內基礎設施及其他公共設施的管理，改善遊覽服務條件；
- (八) 負責世界遺產保護有關的其他事項；
- (九) 根據有關行政管理部門的委托，實施行政處罰。

第七條 世界遺產總體規劃，由其世界遺產地的縣以上人民政府組織編制，經省建設行政主管部門會同有關部門審查同意後，報省人民政府按規定程序審批。

經批准的世界遺產總體規劃，任何單位和個人不得擅自改變。對世界遺產總體規劃進行修編或者總體布局重大變更的審批程序，按前款規定辦理。

第八條 禁止在世界遺產保護範圍內建設污染環境、破壞生態和造成水土流失的設施；禁止進行任何損害或破壞世界遺產資源的活動。

除按照世界遺產總體規劃建設的基礎設施和其他公共設施外，禁止在世界遺產核心區、保護區建設賓館、招待所、療養院及各類培訓中心等建設項目及設立各類開發區、度假區。

第九條 世界遺產保護範圍內按照總體規劃進行建設的項目，經世界遺產管理機構審查後，按照有關規定報批。

凡不符合總體規劃的建築物、構築物和其他設施，應當限期拆除或改造。

第十條 世界遺產核心區內的人口數量超出世界遺產總體規劃確定的承載能力，應採取必要的移民措施，由世界遺產地縣以上人民政府制定移民搬遷規劃，報上一級人民政府批准後實施。

第十一條 任何單位和個人不得擅自出讓或變相出讓世界遺產資源。

第十二條 世界遺產保護範圍內不得引進非世界遺產保護範圍內生長的植物和動物種類，對已引進的應當清除或者遷出。

第十三條 世界遺產保護範圍內應當使用環保車船和電、氣、太陽能等清潔燃料。

世界遺產保護範圍內的污水、煙塵，必須實現達標排放，生活垃圾必須進行無害化處理。

第十四條 按照世界遺產總體規劃確定的旅遊環境容量，世界遺產管理機構可以對世界遺產核心區、保護區採取分區封閉輪休制度，限制遊人數量，保護生態環境。其具體方案由世界遺產管理機構制定，經世界遺產地縣（市）人民政府審核，報上一級人民政府批准，並予以公告。

第十五條 世界遺產地的市、州、縣（市）人民政府有關行政管理部門應當建立世界遺產保護監測制度。按照有關規定定期對世界遺產保護狀況進行監測，提出監測評價報告，報省人民政府有關行政管理部門備案。

第十六條 世界遺產管理機構的管理人員和專業技術人員必須進行崗位培訓，實行持證上崗。

第十七條 對世界遺產範圍內的文物古迹進行修繕或修復時，不得改變原有的風貌，其修繕或修復方案應按文物法的有關規定報批。

第十八條 世界遺產地跨行政區域的，堅持共享資源、共同保護、共同發展、共同利用的原則。

在本省行政區域內的世界遺產地跨地域的，由上一級人民政府協調保護與利用事務。

第十九條 世界遺產保護專項經費，通過政府投入、社會捐助、國際援助、景區門票收入等多種渠道籌集，專戶儲存，專款專用，不得挪作他用。

第二十條 世界遺產管理機構應當對自然景觀和人文景物作出準確的標志說明。

第二十一條 進入世界遺產保護範圍內的任何單位和個人，必須愛護世界遺產資源和各項設施，遵守各項有關規定，維護公共秩序和環境衛生。

第二十二條 違反本條例第八條、第九條規定，有下列行爲之一的，責令停止違法行爲、限期拆除違法建築、恢復原狀，並處以相應罰款：

（一）在世界遺產核心區違法建設的，處以違法建築每平方米一百元以上五百元以下的罰款；

（二）在世界遺產保護區未經批准進行建設的，處以違法建築每平方米五十元以上三百元以下的罰款；

（三）在世界遺產外圍保護區未經批准進行建設的，處以違法建築每平方米三十元以上一百元以下的罰款。

行政管理部門擅自批准在世界遺產保護範圍內進行建設的，其批准文件無效。對擅自審批的直接責任人員，由其所在單位或者上級主管機關給予行政處分。

第二十三條 違反本條例規定，造成世界遺產資源損害或破壞的，責令改正、賠償損失；情節嚴重的，處以五萬元以上的罰款。

國家機關工作人員、世界遺產管理機構工作人員玩忽職守、濫用職權，造成世界遺產資源損害或破壞的，除按照前款規定處罰外，由其所在單位或者上級主管機關給予行政處分。

第二十四條 違反本條例規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第二十五條 都江堰水利工程的建設、管理和保護按《四川省都江堰水利工程管理條例》的規定執行。

第二十六條 本條例自 2002 年 4 月 1 日起施行。

六、兩岸世遺地規劃管理制度之比較研究(王曉鴻)

本文試圖就中國大陸與臺灣的國家公園(世界遺產潛力點)在法規、土地權屬與事權、土地使用分區、規劃程序、經營管理模式、行政組織、遊憩管理、解說與教育等方面的規劃管理制度進行比較研究與分析，企圖發掘可以互相借鏡的地方，改善兩岸世界遺產地的規劃管理制度。

前言

中國大陸許多世界遺產地同時為國家級重點風景名勝區(國家公園)，如廬山、黃山…等，而台灣的太魯閣、玉山國家公園也同時被列為台灣的世界遺產地潛力點；本文就中國大陸國家級重點風景名勝區與臺灣的國家公園相關規劃管理制度進行比較分析，希望能相互截長補短，作為未來兩岸改進國家公園規劃管理制度的參考，期能更適切的發揮國家公園的保育、遊憩與教育功能。

中國的**國家公園**體系早在 1982 年設置「國家重點風景名勝區」(即現在的「國家級風景名勝區」)時即已確立，唯當時許多人的觀念認為使用「公園」一詞「人工」含意濃，因此決定採用自然屬性較強的「風景名勝區」一詞。原建設部在其所發布的《中國風景名勝區形勢與展望》綠皮書，以及新、舊兩款徽誌已經明確將「國家級風景名勝區」與英語的「NATIONAL PARK」相對應，中華人民共和國國家標準《風景名勝區規劃規範(GB50298-1999)》也將國家級風景區與「國家公園」掛鉤。國家級風景名勝區對外如申報「世界遺產」時，在名稱上或申報文本中也有所體現，特別是 1996 年的廬山國家風景名勝區和 2008 年的三清山國家級風景名勝區，以及提名時原稱「三江並流國家風景名勝區」(Three Parallel Rivers National Park 的「雲南三江併流保護地」，外文原本都以「National Park」作為行文規範(往站資料)。但是，許多其他機關至今都不認同「國家級風景名勝區」即等同於「國家公園」。

(一) 法規

1. 中國大陸部分

中國大陸國家級重點風景名勝區的設置源自遊憩系統中的風景區，管理體制仍依循一般風景區管理法規，並沒有另外研擬以保育為主的國家公園法規制度；目前許多地方把風景區、遺產地當作旅遊經濟區來開發，忽略了人文與自然資源的保育。現行風景名勝區規劃管理的最重要法規是「風景名勝區管理暫行條例」和「風景名勝區管理暫行條例實施辦法」，另訂有相關配套法令(建設部風景名勝區辦公室，1996。風景名勝區文件

匯編；國家質量技術監督局暨中華人民共和國建設部聯合發佈，1999。中華人民共和國國家標準：風景名勝區規劃規範（GB50298-1999）。2006 中國大陸通過風景名勝區條例，見附錄。

2.臺灣部份

臺灣劃設國家公園的最重要法律是「國家公園法」、「國家公園法施行細則」，也訂有相關詳細配套法令，執行規劃管理工作。

表 1 兩岸國家公園相關法律、法規之比較

	中國大陸	臺灣
法律	無	國家公園法
其它法規、法令	風景名勝區管理條例、 國家重點風景名勝區審 查辦法、風景名勝區規劃 規範…等	國家公園法施行細則、國 家公園管理處組織通 則、內政部國家公園委員 會設置要點、國家公園計 畫內容標準…等

資料來源：本研究整理

分析建議：

中國大陸「風景名勝區管理條例」，位階不高；另外許多配套立法還未建立或不够詳細周全，沒有明確的授權和責任歸屬。建議可參考臺灣「國家公園法」及相關的各級法規、相關管理規定，制定類似法規體系，賦予中國大陸國家重點風景名勝區較高的位階以及明確的法源依據，並制定各種相關管理規定。

（二）土地權屬與事權

1.中國大陸方面

建設部城建司負責國家重點風景名勝區及其規劃的審查報批和保護監督工作。但對風景名勝區的管理僅限於業務指導，管理權實際下放地方政府。城建司下設風景名勝處、省建設廳下設風景園林處、市(縣)城建局下設風景園林科，

風景名勝區由地方政府代表國家統一行使所有權，另由地方政府或者派出機構來實施管理。但是近幾年來，不少地方政府爲了追求利益，將景區所有權與管理經營權分離，組成上市公司牟利；甚至將某些風景名勝區出售給企業來經營，企業參與風景名勝區監

管的權利過大，使景區的社會公益性變得越來越市場化，對自然資源造成了很大的威脅。

2.臺灣方面

臺灣國家公園也有管理事權與土地權屬不統一的情形。園區雖劃為國家公園區域，但其中可能有不同政府部門如林務局管轄林地、公路局管轄區域公路等情形；也有在劃為國家公園之前，已經設有森林遊樂區管轄單位的情形；且單位之間各有立場，常會產生衝突。國家公園也有私有地的問題，在私有地的管理方面，有時無法確實約束土地所有人的開發行為，這些都是今後必須要改善的地方。

表 2 國家公園土地權屬與事權管理的問題之比較

	土地權屬	管理單位	事權管理的問題
中國大陸	多為國有及公有	地方各級人民政府	中央政府只負責風景名勝區的業務指導；管理權力下放地方，造成條塊分割、多頭混亂的管理情形。
臺灣	各國家公園內，國有地、私有地所占比例不同。	林務局、國家公園管理處、地方政府、私人	事權不統一，林務局與國家公園經營管理方針不同，偶有衝突產生。另外，無法確實規範私有地，造成經營管理上的漏洞。

資料來源：本研究整理

分析建議：

相比較之下，兩岸制度各有利弊，應相互借鑒。土地權屬方面，臺灣國家公園範圍內除公有土地外，尚有私人產權；加上公有土地可能分屬不同單位管理，故常造成管理上的事權爭議問題。中國大陸方面土地屬公有制，但因中央只負責風景名勝區業務指導，管理權力下放地方，也造成混亂的多頭管理困境。未來建議藉由政府組織改造以及各單位清楚劃分權責與建立協調機制等，來達成管理上事權的界定。

（三）土地使用分區

使用分區(zoning)的方式有利於國家公園內的資源及土地管理。因應不同資源型態、不同分區而有不同的土地管制方式，可以有效達成最積極的土地管理。美國、英國、日本等國家都採用此一制度。

1.中國大陸方面

法律無明文規定。風景名勝區規劃基本按照「風景名勝區規劃規範」的分區方式，即當需要調節控制功能特徵時，進行功能分區；當需要組織景觀和遊覽特徵時，進行景區劃分；當需要確定培育特徵時，進行保護區劃分。並沒有具體的分區規範與方法，風景名勝區總體規劃內容上僅要求劃定風景區範圍及其外圍保護地帶、以及劃分景區和其它功能區。2003年中國大陸的建設部發布了「關於做好國家重點風景名勝區核心景區劃定與保護工作的通知」，明確要求劃定核心保護區(包括生態保護區、自然景觀保護區及史蹟保護區)，並嚴格禁止核心保護區任何與資源保護無關的各種工程建設。除了此項規定外，在分區標準上仍缺乏系統性的分區規範來規劃資源特點、類型等不同需求的空間分布。

2.臺灣方面

臺灣國家公園的土地使用分區依據國家公園法第 12 條，按區域內現有土地利用型態及資源特性劃分為下列各區管理：

- (1)一般管制區：指國家公園區域內不屬於其它任何分區之土地與水面，包括既有小村落，並准許原土地利用型態之地區。
- (2)遊憩區：指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施，即有限度資源利用之地區。
- (3)史蹟保存區：指為保存重要史前遺跡、史後文化遺跡，及有價值之歷史古蹟而劃定之地區。
- (4)特別景觀區：指無法以人力再造之特殊天然景致，嚴格限制開發行為地區。
- (5)生態保護區：供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境地區。

臺灣的國家公園採取「分區管制」，以「遊憩區」及「一般管制區」來容納既有聚落，也就是使用生態緩衝帶的策略。以太魯閣國家公園為例，即劃設 5 種土地分區，分別是生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區及一般管制區等。

表 3 中國大陸與臺灣國家公園土地使用分區之比較

	中國大陸	臺灣地區
自然生態保護地區	生態保育區 自然景觀保護區 生態恢復區	生態保護區 特別景觀區
人文史蹟保護地區	史蹟保護區	史蹟保存區
資源利用地區	風景遊覽區 發展控制區	一般管制區 遊憩區

資料來源：本研究整理

分析建議：

臺灣國家公園土地使用分區分為 5 種類型，依照不同的類型賦予不同的規劃與管理目標。建議中國大陸風景名勝區未來建立類似系統性的分區規範，合理化區域劃分與分類管理系統，明確風景內各個區域的目標和功能。並依據：1.資源特性與敏感度、2.管理類型的不同、3.不同需求的空間大小分布、4.各種人類活動的控制等，建立更詳細的次分區管理系統，並依據分區功能使用嚴格執行相關規劃與管理措施。

（四）規劃程序

1.中國大陸方面

(1)相關法律

「風景名勝區管理條例」中指出風景名勝區劃分為國家級風景名勝區和省級風景名勝區。自然景觀和人文景觀能夠反映重要自然變化過程和重大歷史文化發展過程，基本處於自然狀態或者保持歷史原貌，具有國家代表性的，可以申請設立國家級風景名勝區；具有區域代表性的，可以申請設立省級風景名勝區。設立國家級風景名勝區，由省、自治區、直轄市人民政府提出申請，國務院建設主管部門會同國務院環境保護主管部門、林業主管部門、文物主管部門等有關部門組織論證，提出審查意見，報國務院批准公佈。並規定風景名勝區總體規劃應當包括下列內容：（一）風景資源評價；（二）生態資源保護措施、重大建設專案佈局、開發利用強度；（三）風景名勝區的功能結構和空間佈局；（四）禁止開發和限制開發的範圍；（五）風景名勝區的遊客容量；（六）有關專項規劃。該條例所稱風景名勝區，是指具有觀賞、文化或者科學價值，自然景觀、人文景觀比較集中，環境優美，可供人們遊覽或者進行科學、文化活動的區域。

以往也已風景區規劃的地位、編制依據、程序、原則、範圍的確定及規劃審批等做了規定。而針對國家重點風景名勝區的規劃審核，也頒布了「國家重點風景名勝區規劃編制審批管理辦法」，使風景區規劃具有明確的國家標準。

(2)規劃程序

風景名勝區規劃包括總體規劃和詳細規劃兩部分。風景名勝區規劃主要根據「風景名勝區規劃規範」來制訂。規劃程序主要為依靠專家學者，採取由上而下的流程，規劃

完成後再由管理機構來實施。而獲選進入「世界遺產名錄」的國家重點風景名勝區之總體規劃，每隔 4 年需進行 1 次修編，修編規劃也須呈報中國國務院批准。

在規劃內容上，大部分規劃仍較注重建設而非管理，有關資源管理和監測、遊客管理、社區協調等方面的內容相對缺乏。強調視覺景觀資源，但對生物資源、地質資源等價值較忽視。規劃較缺乏層次，缺少由目標、戰略規劃到實施計劃和年度計劃的層次性，操作性和連貫性也不強^[2]。另外，地區居民在規劃過程中缺乏充分的參與權，管理機構和他們的溝通協調也不足，因此在實施過程中，得不到地區政府或人民的支持，實施的效果也大打折扣。

2.臺灣方面

(1)相關法律

1980 年通過「臺灣地區國家公園計畫內容標準」，規劃者依據此內容標準擬定國家公園計畫。國家公園計畫經「國家公園計畫委員會」審議通過後，將國家公園計畫草案送交內政部，再由內政部報請行政院核定。國家公園計畫經行政院核定後，依據「國家公園法施行細則」，由內政部公告，並分別通知有關機關及發交當地地方政府、鄉鎮市公所公開展示。

國家公園計畫實施後，主管機關每 5 年應實施通盤檢討 1 次。檢討依據「國家公園計畫通盤檢討作業要點」，通盤檢討計畫的審議方式如同主要計畫，需經內政部國家公園計畫委員會審議後，再交由內政部報請行政院核定。

依照「國家公園法」，臺灣地區國家公園劃設是採取專家委員會的決策模式。規劃作業程序可分為「規劃前之資料研究分析」與「實質規劃作業」兩階段和 12 個具體步驟。

(2)規劃程序

目前已制定「國家公園設施規劃設計規範及案例彙編」手冊，供規劃管理者參考。實際規劃時參考各國家公園現況及未來發展性研擬規劃方法及程序，再納入國家公園計畫書內。規劃程序分為 2 個階段，第 1 階段先將計畫範圍劃定，確定計畫目標後，開始進行現地的資源調查及基本資料收集；接下來開始發展課題及研究對策，進行調查分析的總結，以做為將來國家公園發展預測的基礎。第 2 階段則為研擬計畫及實施，訂定計畫方針，實質計畫(分區計畫、保護計畫、利用計畫、管理計畫及國家公園事業計畫)，同時加入相關機關與民衆討論意見；最後進入評估階段，評估通過之後就進入計畫實施階段(包括審議公告、實施方案研擬、監督及計畫通盤檢討)等^[3]。

表 4 中國大陸與臺灣國家公園規劃程序之比較

	中國大陸	臺灣
相關法律	「風景名勝區管理暫行條例」、「風景名勝區管理暫行條例實施辦法」、「國家重點風景名勝區規劃編制審批管理辦法」、「關於做好國家重點風景名勝區核心景區劃定與保護工作的通知」、「風景名勝區規劃規範」…等	「國家公園法」、「國家公園計畫內容標準」、「國家公園法實施細則」、「國家公園建築物設計規範」、「國家公園管理處補助園區內建築物美化措施實施要點」、「國家公園臨時性寮舍管理要點」、「國家公園計畫通盤檢討作業要點」…等
規劃單位	(1)專家決策 (2)各省、直轄市的規劃設計研究院 (3)各級相關專業院校	(1)專家決策(國家公園計畫委員會) (2)營建署國家公園組 (3)相關機關協調與民衆參與 (4)各級相關院校受委託參與

資料來源：本研究整理

分析建議：

中國大陸制定有「風景名勝區規劃規範」，其立意良好，但因國土廣大、風景名勝資源類型繁多，各地風俗民情不同，可能造成限制，應考慮賦予「可視情況彈性調整」及「因地制宜」的可能性。另外，中國大陸風景名勝區總體規劃編制機構水準不一，編制出來的總體規劃較易出現偏頗現象；未來建議成立國家統一規劃設計機構，強化資源調查與規劃可操作性。臺灣的國家公園規劃早期是由內政部營建署下設的國家公園組專職負責，後來各國家公園管理處也針對各地區特色制定相關規定，委託專業規劃團體辦理。

（五）經營管理模式

1.中國大陸方面

相關管理機構如下：

- (1)建設部城建司
- (2)國家環境保護總局
- (3)國家文物局文物保護司世界遺產處

中國大陸國家財政每年編列約 1000 萬人民幣的基礎設施補助款，經費十分有限。各國家重點風景名勝區主要的建設管理經費必須仰賴地方自籌。大多經費來源主要是從景區收取的門票中獲得。由於各級風景名勝區的經營管理模式不一，因此產生許多經費制度上的弊病。

中國大陸風景名勝區的行政管理體系，根據「風景名勝區管理條例」，風景名勝區分為國家、省、市(縣)三級風景名勝區和管理機構體系；風景名勝區的管理機構具有政府職能，其工作由各級建設部門主管。「風景名勝區管理條例」第五條規定：國務院建設主管部門負責全國風景名勝區的監督管理工作。國務院其他有關部門按照國務院規定的職責分工，負責風景名勝區的有關監督管理工作。目前管理機構主要有以下幾種類型：

- (1)政府機構型
- (2)准政府機構
- (3)協調議事型
- (4)跨區協調型

2.臺灣方面

臺灣的國家公園建設和管理經費大部分來自政府財政撥款，即列入政府的預算，經審核後撥款，故經費來源相對充足。臺灣國家公園的行政組織，由內政部下的營建署管轄，營建署下設國家公園組，統籌掌理國家公園的規劃建設、經營管理，以及都會公園的規劃建設及自然環境規劃、保育與協調等事項。並於個別國家公園設置管理處進行現地管理，目前共有 8 個國家公園管理處。

表 5 國家公園管理層級比較表

	主管機關			管理機關
中國大陸	建設部	城建司	風景名勝管理處	縣級以上人民政府、風景名勝區管理委員會
臺灣	內政部	營建署	國家公園組	各管理處

資料來源：本研究整理

分析建議：

臺灣國家公園的經營管理目前皆由各國家公園管理處具體負責，其經費來源皆由政府預算撥款，故管理處人員可專心從事保育研究及管理工作，國家公園生態環境獲得良好維持。中國大陸設立縣級人民政府的風景名勝區，以政府行政權力管理景區，有立法權和執法權；因此凡是人民政府所設置的機構都必須對應設置，導致機構龐大、行政效

率不彰。當地政府負責掌管大部分風景區的投資、運轉經費預算和工作人員的薪資。此外，成立管委會管理的風景名勝區，常由於不具有執法權力、行政管理權限不夠、經費也有限，對景區的管理也不理想。

另外，部份中國大陸風景名勝區由於管理機構的政企不分，或把景區經營權外包給民間企業經營，故營利性行為較嚴重，對風景區生態與人文資源也造成了一定的破壞。未來建議成立中央管理機構，負責統籌規劃監督，實行財產權和人事權的直接管理，避免目前多重管理的混亂局面。另外也應依據不同的資源特性，對風景名勝區予以分類，研擬適當的經營管理策略。

(六) 行政組織

1. 中國大陸方面

中國大陸各地的風景名勝區管理組織不一，但都由地方政府辦理。例如 1989 年安徽省人大就依據國務院「風景名勝區管理暫行條例」頒布了「黃山風景名勝區管理條例」，作為管理依據。

一般來說。風景名勝區管理單位分為 3 個部份，即：

- (1) 行政人事管理部門。負責風景名勝區的政府行政管理職能和人事職能。
- (2) 經營管理部門。負責風景名勝區與旅遊經營相關項目的運作與管理。
- (3) 業務管理部門。負責風景名勝區規劃管理和業務職能管理。

2. 臺灣方面

臺灣國家公園管理處下設置企畫經理課、工務建設課、觀光遊憩課、保育研究課、解說教育課等 5 課，直接辦理國家公園經營管理、保育、研究、環境教育、及遊客安全等業務。其它還有各管理站與人事、會計、秘書室等行政單位。另設置國家公園警察隊，直屬內政部警政署，但接受管理處處長的指揮與監督，並由管理處編列經費維持勤務所需。公園警察隊的任務為配合公園管理處執行園內的治安、秩序維護、災害搶救、自然資源及環境保護，及處理國家公園法暨有關警衛安全事項。

表 6 國家公園管理處的組織比較表

	行政 業務	經營 業務	國家公園業務				違法行 為管理	
			規劃 方面	環 境 保 護方面	遊客需求方面			園區建 設方面
			企劃	保育	遊憩	教育		建設

中國大陸	行政人事部門	經營管理部門	規劃土地部門	資源保護與監測部門、環境品質維護與監測部門	旅遊服務與安全管理部門	解說與教育服務部門	設施管理與工程建設部門	部份景區有
臺灣	人事室 秘書室 會計員	管理處	企劃經理課	保育研究課	觀光遊憩課	解說教育課	工務建設課	國家公園警察隊

資料來源：本研究整理

分析建議：

臺灣的國家公園都設有管理處，各管理處下設各課室與相關單位，分別具體負責所屬業務；組織分工明確，權責明析。管理人員列入公務員編制，經過公職考試錄用；教育程度普遍在大學以上，其中博士、碩士占有相當高的比例，管理人員的文化和業務素質較高。而中國大陸各風景名勝區管理委員會，組織分工情況不一，職權時有混淆。另外由於經費、管理人員素質等方面存在一些問題，在資源保護、科學研究、宣傳教育以及資源的適度開發利用等方面也較不足。未來應加強景區管理人員的業務培訓，並採取相關措施吸引大學以上的專業人員投入到風景區事業中，提高風景區的科學研究水準和管理水準，並降低景區周邊環境的開發行為。

（七）遊憩管理

為了達到永續發展的目標，在國家公園內發展遊憩必須以資源保育為前題，在生態容許的承載量範圍內，適當地規劃遊憩發展地區與設置遊憩設施；對遊客行為與遊憩時空分布施予以規劃管制，適當地發揮遊憩資源功能；並對遊客衝擊進行監測以便改善相關管理措施。此外，容許活動的內容應符合生物多樣性保育的目標，並能提供遊客高滿意度的遊憩體驗。

表 7 遊憩管理措施比較表

遊憩管理措施	中國大陸	臺灣
遊憩衝擊研究	大部分景區並沒有相關研究，環境威脅日趨嚴重	各國家公園均有進行遊憩衝擊研究計畫，藉以擬定相關措施；環境威脅日趨嚴重

遊客承載量管理	部分景區實施承載量管理，達到一定成效	管理成效不佳，需改進
遊憩設施規劃	部份景區設有相關計畫，部分景區無	制定有遊憩設施規劃做為設施設置依據
遊憩活動規劃	多為遊客自行或跟團活動	提供多種遊憩活動規劃供民衆參考使用
遊客安全	部分景區設有相關計畫維護遊客安全	制定有相關遊客限制管制與安全維護計畫
其它事項	尙待加強	尙待加強

資料來源：本研究整理

分析建議：

兩岸未來均應加強進行由於大量遊客所帶來的遊憩衝擊研究，據以研擬遊客管理措施，如制定遊客入園申請、時空分布等相關規劃管制措施等。另外，應發揮全區特有的遊憩資源，設計不同的遊憩體驗模式；並對於接待與住宿設施的管理、遊憩與解說宣傳、旅客安全和禁止事項、遊憩活動規劃、遊憩活動設施興建與維護等方面，進行更完善的規劃與研擬有效管理措施。

（八）解說與教育

國家公園提供解說服務是為了使每一位蒞臨的遊客，能夠瞭解國家公園設立之目的以及欣賞風景區特有的自然風景、野生物及人文史蹟。解說服務又可分為遊客中心簡報服務、戶外解說設施與解說員服務等方式。

表 8 解說服務比較表

解說服務	中國大陸	臺灣
解說活動計畫	少部份景區有制定、大部分景區無	統一制定有解說服務系統計畫
解說手冊、折頁	大部分景區沒有提供解說折頁	各國家公園免費提供各類解說折頁、少數廉售
解說設施(圖、牌)	內容、版面設計可再加強	解說內容較為詳盡、版面較為優美
遊客中心展示館	部分景區有設置，但通常屬於閒置狀況；少數具高品質	設有高品質遊客中心展示館，實行動靜態環境教育
解說影片	部分景區提供免費解說	各國家公園都於遊客中

	影片、部份景區解說影片則需購買	心播放多種類型解說影片，介紹公園內生態環境與人文史蹟
其它解說設施	有，可再加強	較普遍，仍可再加強
相關出版品	部分景區有相關出版品可購買、部分無	各國家公園均有大量相關出版品販售
解說員設置	各景區通常設有解說員，但部分景區需另外付費	各國家公園設有解說課提供民衆解說服務
義務解說員設置	目前尚未實施義務解說員制度	各國家公園均有義務解說員提供解說服務
教育訓練	部分景區有施行教育訓練	定期舉辦相關解說服務課程

資料來源：本研究整理

分析建議：

建議中國大陸各國家風景名勝區應制定解說活動計畫，並提供解說出版品以利遊客於遊覽過程中隨時查閱相關資訊；並携回繼續閱讀或留念。另外，可再加強解說設施(圖、牌)的相關內容與版面設計，使遊客能獲得較多的知識。

遊客中心展示館內應設置靜態與動態解說設施，以利參觀的遊客利用，並放映景區自然生態與人文史蹟介紹影片，讓遊客在遊覽前能先獲知景區概況。另外，對景區管理人員進行相關教育訓練，設置專業解說員提供遊客免費解說；並開展義務解說員培訓活動，讓熱愛保育的社會公益人士參與。

(九) 結語

臺灣國家公園的管理已步入正規化和科學化管理，但也存在不少問題，值得中國大陸引以為鑒。如國家公園內遊憩區的資源和環境大多存在不同程度的人為干擾，主要原因是遊客人數較多，過多工程建設超出了環境承載能力。臺灣國家公園內所涉及的法令與機關甚多，造成事權無法統一。區內事務擁有眾多機關參與且各自有其法源依據，如國家公園法、森林法、水土保持法、土地法、野生動物保護法…等，法與法之間有時相互矛盾，有時出現建設、資源利用及其它管制項目上与其它機關權責重疊之情況。為使國家公園業務能有效執行，應將權責劃分清楚，与其它機關作適當之分工以共同達成國家公園劃設之目的為宗旨。

中國大陸近幾年來風景名勝事業有著長足的進步，包括制定總體規劃以做為日後規劃管理制之依據，以及各種法規的陸續出臺與發佈，並陸續展開包括：

- 1.風景名勝區監管資訊系統建設試點工作。
- 2.風景名勝區數字化建設試點工作。
(包括景區自然資源保護數字化、運營管理智能化、產業整合網絡化)
- 3.加強風景名勝區綜合整治工作…等工作。

部分景區也已經開始實施遊客總量管制、錯峰遊覽、景點輪休等措施，疏解遊客對景點造成的壓力，促進風景名勝永續發展；這些措施也值得台灣借鑒學習，風景名勝區的規劃管理體制正逐步走向完善。

而為了加強國家自然文化遺產地的保護，中國政府目前也正在著手編制「國家自然文化遺產地保護‘十一五’規劃」，此項規劃也將為中國世界遺產的保護建立更為科學、規範的框架，同時使遺產保護接受更為嚴厲的監督。建議未來更應增加兩岸交流的機會，互相觀摩學習求取進步，讓珍貴的自然與文化資產世代永久留傳下去。

參考文獻

- 李松柏，2003。風景名勝區經營管理體制研究[碩士學位論文]。西安:西北大學。
- 楊銳，2003。建立完善中國國家公園和保護區體系的理論與實踐研究[博士學位論文]。北京:清華大學。
- 李柏淳，1999。國家公園經營管理與發展策略。臺北:地景出版社。
- 史阿秦，2004。風景名勝區保護理論與制度研究[碩士學位論文]。北京:中國政法大學。
- 張曉，2005。世界遺產和國家重點風景名勝區分權化(屬地)管理體制的制度缺陷。中國園林，2005(7):9~16。
- 張驍鳴，2005。風景名勝區行政管理體系的國際經驗借鑒。熱帶地理,2005,Vol.25(1): 81~86.
- 郭乃文，2000。臺灣地區非都市土地環境管理與永續發展:以國家公園規劃與經營管理為例[博士學位論文]。臺北:臺灣大學。

七、兩岸自然保護區暨世界自然遺產論壇

(一)主辦單位：農業委員會林務局

社團法人中華民國永續生態旅遊協會

(二)協辦單位：中國文化大學地學研究所暨地理學系

東華大學自然資源與環境學系

高雄師範大學地理學系

華梵大學環境與防災設計學

中華民國自然生態保育協會

(三)邀請對象：

陳安澤 副會長 中國地質學會旅遊地學與地質公園研究分會

郭克毅 教授 中國地質博物館研究員

鍾林生 秘書長 中國生態學會旅遊生態專業委員會／中國科學院地理科學與資源研究所

◎台灣方面參加人員：

以林務局暨各林區管理處同仁為主，自然保護區，自然景觀，自然世界遺產，地質公園…等相關之主管單位、學術單位與民間團體為輔。

(四)時間：2011年11月6日～11月12日

(五)交流活動方式 <中國文化大學地學研究所、東華大學自然資源與環境學系、高雄師範大學地理學系>：

進行3次論壇，每次約3～3.5小時。

預先選擇研討議題，請來訪貴賓依次發言後，再邀請與會的人員發言，進行交流研討。

(六)論壇內容（台北場次，花蓮場次，高雄場次）：

中國文化大學地學研究所暨地理學系

2011年11月7日（星期一）下午1～4時30分

地點：中國文化大學大孝館3樓堅毅廳

◎會議議程：（* 註：本場次將在PM 12:30開始報到，並領取會議資料。）

時間	主講人	講題
1:00 – 1:10	開幕致詞	
1:10 – 1:40	陳安澤 副會長 中國地質學會旅遊地學與地質公園研究分會	論旅遊地學與地質公園的創立和發展
1:40 – 2:10	王鑫 教授 中國文化大學地學研究所 台灣大學地理環境資源學系名譽教授	台灣的自然地景保育策略
2:10 – 2:40	郭克毅 教授 中國地質博物館研究員	張家界世界地質公園地貌景觀研究
2:40 – 3:10	何立德 副教授 國立高雄師範大學地理學系	澎湖縣玄武岩自然保留區與南海玄武岩自然保留區之經營管理效能評估
3:10 – 3:20	Tem Time	
3:20 – 3:50	鍾林生 秘書長 中國生態學會旅遊生態專業委員會 ／中國科學院地理所	神農架國家級自然保護區生態旅遊發展現狀之探討
3:50 – 4:20	王曉鴻 博士 華梵大學環境與防災設計學系	兩岸世遺地規劃管理制度之比較研究
4:20 – 4:30	綜合討論	
4:30	會議結束	

東華大學自然資源與環境學系

2011年11月9日(星期三)上午9~12時20分

地點：東華大學理工二館國際會議廳(A 407室)

◎會議議程： (* 註：本場次將在 AM 8:30 開始報到，並領取會議資料。)

時間	主講人	講題
8:30 - 9:00	報到領取資料	
9:00 - 9:10	開幕致詞	
9:10 - 9:40	陳安澤 副會長 中國地質學會旅遊地學與地質公園 研究分會	論旅遊地學與地質公園的創立和發展
9:40 - 10:05	王 鑫 教授 中國文化大學地學研究所 台灣大學地理環境資源學系名譽教授	台灣的自然地景保育策略
10:05 - 10:35	郭克毅 教授 中國地質博物館研究員	張家界世界地質公園地貌景觀研究
10:35 - 10:45	Tea Time	
10:45 - 11:10	張 彬 處長 林務局花蓮林區管理處	林區管理處的保育及森林遊樂業務
11:10 - 11:40	鍾林生 秘書長 中國生態學會旅遊生態專業委員會 ／中國科學院地理所	神農架國家級自然保護區生態旅遊發展現狀之探討
11:40 - 12:05	李光中 副教授 國立東華大學自然資源與環境學系	太魯閣峽谷之世界地質公園潛力評估
12:05 - 12:20	綜合討論	

高雄師範大學地理學系

2011 年 11 月 10 日 (星期四) 下午 2~5 時

地點：高雄師範大學和平校區文學院小劇場

◎會議議程： (* 註：本場次將在 PM 1:30 開始報到，並領取會議資料。)

時間	主講人	講題
2:00 – 2:10	開幕致詞	
2:10 – 2:40	陳安澤 副會長 中國地質學會旅遊地學與地質公園研究分會	論旅遊地學與地質公園的創立和發展
2:40 – 3:05	王鑫 教授 中國文化大學地學研究所 台灣大學地理環境資源學系名譽教授	台灣的自然地景保育策略
3:05 – 3:15	Tem Time	
3:15 – 3:45	郭克毅 教授 中國地質博物館研究員	張家界世界地質公園地貌景觀研究
3:45 – 4:15	鍾林生 秘書長 中國生態學會旅遊生態專業委員會 ／中國科學院地理所	神農架國家級自然保護區生態旅遊發展現狀之探討
4:15 – 4:40	雷鴻飛 助理教授 文化大學地理學系	自然遺產潛力點提名策略之研究
4:40 – 5:05	何立德 副教授 國立高雄師範大學地理學系	澎湖縣玄武岩自然保留區與南海玄武岩自然保留區之經營管理效能評估
5:05 – 5:20	綜合討論	
5:20	會議結束	

八、結論與建議

(一) 結語：遺產保育的意義

「遺產保育 (Heritage Conservation)」至少有五大意義，分別概述如下：

- (一) 它像語言一般，是一種表達方式，它傳達「意義」。「意義」可以被生產、被再造，並且經由社會互動呈現在各種傳播媒體上。「意義」也可以被消費，也可以因為伴生的各種管理法規、公約、習慣等而對民眾的行為發生管制和重組的效果。但是，「意義」也常是可變的、有爭議的。
- (二) 它可以成為地方認同、國家認同、世界認同的象徵符號。有著巨大的意識型態意義。「遺產」在實際的市場上，常是一項商品，它能帶動地方發展，創造旅遊景點，帶來旺盛的人氣和財氣。
- (三) 它的公告，指示新產品的誕生。這項產品不僅具備文化意義，更將創造經濟意義。
- (四) 它是可以消費的。民眾消費的行為再一次又創造了消費的文化和經濟意義。
- (五) 它的文化和經濟意義也必是促成政治的、社會的、行政的管理行為，不僅限制某些活動，也重組著許多活動。

地景的價值則包括：(一)它是一種非再生性的資源；(二)它是一種遊憩資源；(三)它是一種健康、精神的資源；(四)它是一種歷史資源；(五)它具有科學上的價值；(六)它具有教育上的功能；(七)它具有經濟上的價值；(八)它有環境保護的價值。

(二) 建議後續計畫——世界自然遺產網絡管理研究計畫(II)亞洲篇

本整合性計畫以「全球思考、在地行動」探討世界自然遺產網絡之運作，以及在台灣推行的可行作法。第一年研究的第一個子計畫之目標在於「全球思考」，探討了世界自然遺產網絡的基本訊息；另外兩個子計畫的目標則在於「在地行動」：其一是依 UNESCO 的作業準則評估研究台灣的世界自然遺產潛力點，為未來申報作準備；另一則是將世界和台灣自然遺產的基礎知識和價值透過遺產教育普及於公眾，特別是透過社區大學網絡。

第二年的整合性計畫擬以「亞洲思考、在地行動」探討亞洲地區的世界自然遺產與亞洲自然保護區網絡的關聯性，並借鏡 2010 年第十屆聯合國生物多樣性公約大會（CBD COP10）通過的決定「里山倡議」以及國際自然保育聯盟（IUCN）的保護區經營管理類別 V「地景/海景保護區」，並借鏡國際範例（best practices）之相關研究，探討適合於台灣和亞洲地區推行的自然保護區新思維和新作法。

附錄一：風景名勝區條例

第一章 總 則

第一條 爲了加強對風景名勝區的管理，有效保護和合理利用風景名勝資源，制定本條例。

第二條 風景名勝區的設立、規劃、保護、利用和管理，適用本條例。

本條例所稱風景名勝區，是指具有觀賞、文化或者科學價值，自然景觀、人文景觀比較集中，環境優美，可供人們遊覽或者進行科學、文化活動的區域。

第三條 國家對風景名勝區實行科學規劃、統一管理、嚴格保護、永續利用的原則。

第四條 風景名勝區所在地縣級以上地方人民政府設置的風景名勝區管理機構，負責風景名勝區的保護、利用和統一管理工作。

第五條 國務院建設主管部門負責全國風景名勝區的監督管理工作。國務院其他有關部門按照國務院規定的職責分工，負責風景名勝區的有關監督管理工作。

省、自治區人民政府建設主管部門和直轄市人民政府風景名勝區主管部門，負責本行政區域內風景名勝區的監督管理工作。省、自治區、直轄市人民政府其他有關部門按照規定的職責分工，負責風景名勝區的有關監督管理工作。

第六條 任何單位和個人都有保護風景名勝資源的義務，並有權制止、檢舉破壞風景名勝資源的行爲。

第二章 設 立

第七條 設立風景名勝區，應當有利於保護和合理利用風景名勝資源。

新設立的風景名勝區與自然保護區不得重合或者交叉；已設立的風景名勝區與自然保護區重合或者交叉的，風景名勝區規劃與自然保護區規劃應當相協調。

第八條 風景名勝區劃分爲國家級風景名勝區和省級風景名勝區。

自然景觀和人文景觀能夠反映重要自然變化過程和重大歷史文化發展過程，基本處於自然狀態或者保持歷史原貌，具有國家代表性的，可以申請設立國家級風景名勝區；具有區域代表性的，可以申請設立省級風景名勝區。

第九條 申請設立風景名勝區應當提交包含下列內容的有關材料：

- (一) 風景名勝資源的基本狀況；
- (二) 擬設立風景名勝區的範圍以及核心景區的範圍；
- (三) 擬設立風景名勝區的性質和保護目標；
- (四) 擬設立風景名勝區的遊覽條件；
- (五) 與擬設立風景名勝區內的土地、森林等自然資源和房屋等財產的所有權人、使用權人協商的內容和結果。

第十條 設立國家級風景名勝區，由省、自治區、直轄市人民政府提出申請，國務院建設主管部門會同國務院環境保護主管部門、林業主管部門、文物主管部門等有關部門組織論證，提出審查意見，報國務院批准公佈。

設立省級風景名勝區，由縣級人民政府提出申請，省、自治區人民政府建設主管部

門或者直轄市人民政府風景名勝區主管部門，會同其他有關部門組織論證，提出審查意見，報省、自治區、直轄市人民政府批准公佈。

第十一條 風景名勝區內的土地、森林等自然資源和房屋等財產的所有權人、使用權人的合法權益受法律保護。

申請設立風景名勝區的人民政府應當在報請審批前，與風景名勝區內的土地、森林等自然資源和房屋等財產的所有權人、使用權人充分協商。

因設立風景名勝區對風景名勝區內的土地、森林等自然資源和房屋等財產的所有權人、使用權人造成損失的，應當依法給予補償。

第三章 規 劃

第十二條 風景名勝區規劃分為總體規劃和詳細規劃。

第十三條 風景名勝區總體規劃的編制，應當體現人與自然和諧相處、區域協調發展和經濟社會全面進步的要求，堅持保護優先、開發服從保護的原則，突出風景名勝資源的自然特性、文化內涵和地方特色。

風景名勝區總體規劃應當包括下列內容：

- (一) 風景資源評價；
- (二) 生態資源保護措施、重大建設專案佈局、開發利用強度；
- (三) 風景名勝區的功能結構和空間佈局；
- (四) 禁止開發和限制開發的範圍；
- (五) 風景名勝區的遊客容量；
- (六) 有關專項規劃。

第十四條 風景名勝區應當自設立之日起 2 年內編制完成總體規劃。總體規劃的規劃期一般為 20 年。

第十五條 風景名勝區詳細規劃應當根據核心景區和其他景區的不同要求編制，確定基礎設施、旅遊設施、文化設施等建設項目的選址、佈局與規模，並明確建設用地範圍和規劃設計條件。

風景名勝區詳細規劃，應當符合風景名勝區總體規劃。

第十六條 國家級風景名勝區規劃由省、自治區人民政府建設主管部門或者直轄市人民政府風景名勝區主管部門組織編制。

省級風景名勝區規劃由縣級人民政府組織編制。

第十七條 編制風景名勝區規劃，應當採用招標等公平競爭的方式選擇具有相應資質等級的單位承擔。

風景名勝區規劃應當按照經審定的風景名勝區範圍、性質和保護目標，依照國家有關法律、法規和技術規範編制。

第十八條 編制風景名勝區規劃，應當廣泛徵求有關部門、公眾和專家的意見；必要時，應當進行聽證。

風景名勝區規劃報送審批的材料應當包括社會各界的意見以及意見採納的情況和未予採納的理由。

第十九條 國家級風景名勝區的總體規劃，由省、自治區、直轄市人民政府審查後，報

國務院審批。

國家級風景名勝區的詳細規劃，由省、自治區人民政府建設主管部門或者直轄市人民政府風景名勝區主管部門報國務院建設主管部門審批。

第二十條 省級風景名勝區的總體規劃，由省、自治區、直轄市人民政府審批，報國務院建設主管部門備案。

省級風景名勝區的詳細規劃，由省、自治區人民政府建設主管部門或者直轄市人民政府風景名勝區主管部門審批。

第二十一條 風景名勝區規劃經批准後，應當向社會公佈，任何組織和個人有權查閱。

風景名勝區內的單位和個人應當遵守經批准的風景名勝區規劃，服從規劃管理。

風景名勝區規劃未經批准的，不得在風景名勝區內進行各類建設活動。

第二十二條 經批准的風景名勝區規劃不得擅自修改。確需對風景名勝區總體規劃中的風景名勝區範圍、性質、保護目標、生態資源保護措施、重大建設專案佈局、開發利用強度以及風景名勝區的功能結構、空間佈局、遊客容量進行修改的，應當報原審批機關批准；對其他內容進行修改的，應當報原審批機關備案。

風景名勝區詳細規劃確需修改的，應當報原審批機關批准。

政府或者政府部門修改風景名勝區規劃對公民、法人或者其他組織造成財產損失的，應當依法給予補償。

第二十三條 風景名勝區總體規劃的規劃期屆滿前 2 年，規劃的組織編制機關應當組織專家對規劃進行評估，作出是否重新編制規劃的決定。在新規劃批准前，原規劃繼續有效。

第四章 保 護

第二十四條 風景名勝區內的景觀和自然環境，應當根據可持續發展的原則，嚴格保護，不得破壞或者隨意改變。

風景名勝區管理機構應當建立健全風景名勝資源保護的各項管理制度。

風景名勝區內的居民和遊覽者應當保護風景名勝區的景物、水體、林草植被、野生動物和各項設施。

第二十五條 風景名勝區管理機構應當對風景名勝區內的重要景觀進行調查、鑒定，並制定相應的保護措施。

第二十六條 在風景名勝區內禁止進行下列活動：

- (一) 開山、採石、開礦、開荒、修墳立碑等破壞景觀、植被和地形地貌的活動；
- (二) 修建儲存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蝕性物品的設施；
- (三) 在景物或者設施上刻劃、塗汙；
- (四) 亂扔垃圾。

第二十七條 禁止違反風景名勝區規劃，在風景名勝區內設立各類開發區和在核心景區內建設賓館、招待所、培訓中心、療養院以及與風景名勝資源保護無關的其他建築物；已經建設的，應當按照風景名勝區規劃，逐步遷出。

第二十八條 在風景名勝區內從事本條例第二十六條、第二十七條禁止範圍以外的建設活動，應當經風景名勝區管理機構審核後，依照有關法律、法規的規定辦理審批手續。

在國家級風景名勝區內修建纜車、索道等重大建設工程，專案的選址方案應當報國務院建設主管部門核准。

第二十九條 在風景名勝區內進行下列活動，應當經風景名勝區管理機構審核後，依照有關法律、法規的規定報有關主管部門批准：

- (一) 設置、張貼商業廣告；
- (二) 舉辦大型遊樂等活動；
- (三) 改變水資源、水環境自然狀態的活動；
- (四) 其他影響生態和景觀的活動。

第三十條 風景名勝區內的建設項目應當符合風景名勝區規劃，並與景觀相協調，不得破壞景觀、污染環境、妨礙遊覽。

在風景名勝區內進行建設活動的，建設單位、施工單位應當制定污染防治和水土保持方案，並採取有效措施，保護好周圍景物、水體、林草植被、野生動物資源和地形地貌。

第三十一條 國家建立風景名勝區管理資訊系統，對風景名勝區規劃實施和資源保護情況進行動態監測。

國家級風景名勝區所在地的風景名勝區管理機構應當每年向國務院建設主管部門報送風景名勝區規劃實施和土地、森林等自然資源保護的情況；國務院建設主管部門應當將土地、森林等自然資源保護的情況，及時抄送國務院有關部門。

第五章 利用和管理

第三十二條 風景名勝區管理機構應當根據風景名勝區的特點，保護民族民間傳統文化，開展健康有益的遊覽觀光和文化娛樂活動，普及歷史文化和科學知識。

第三十三條 風景名勝區管理機構應當根據風景名勝區規劃，合理利用風景名勝資源，改善交通、服務設施和遊覽條件。

風景名勝區管理機構應當在風景名勝區內設置風景名勝區標誌和路標、安全警示等標牌。

第三十四條 風景名勝區內宗教活動場所的管理，依照國家有關宗教活動場所管理的規定執行。

風景名勝區內涉及自然資源保護、利用、管理和文物保護以及自然保護區管理的，還應當執行國家有關法律、法規的規定。

第三十五條 國務院建設主管部門應當對國家級風景名勝區的規劃實施情況、資源保護狀況進行監督檢查和評估。對發現的問題，應當及時糾正、處理。

第三十六條 風景名勝區管理機構應當建立健全安全保障制度，加強安全管理，保障遊覽安全，並督促風景名勝區內的經營單位接受有關部門依據法律、法規進行的監督檢查。

禁止超過允許容量接納遊客和在沒有安全保障的區域開展遊覽活動。

第三十七條 進入風景名勝區的門票，由風景名勝區管理機構負責出售。門票價格依照有關價格的法律、法規的規定執行。

風景名勝區內的交通、服務等專案，應當由風景名勝區管理機構依照有關法律、法規和風景名勝區規劃，採用招標等公平競爭的方式確定經營者。

風景名勝區管理機構應當與經營者簽訂合同，依法確定各自的權利義務。經營者應當繳納風景名勝資源有償使用費。

第三十八條 風景名勝區的門票收入和風景名勝資源有償使用費，實行收支兩條線管理。

風景名勝區的門票收入和風景名勝資源有償使用費應當專門用於風景名勝資源的保護和管理以及風景名勝區內財產的所有權人、使用權人損失的補償。具體管理辦法，由國務院財政部門、價格主管部門會同國務院建設主管部門等有關部門制定。

第三十九條 風景名勝區管理機構不得從事以營利為目的的經營活動，不得將規劃、管理和監督等行政管理職能委託給企業或者個人行使。

風景名勝區管理機構的工作人員，不得在風景名勝區內的企業兼職。

第六章 法律責任

第四十條 違反本條例的規定，有下列行爲之一的，由風景名勝區管理機構責令停止違法行爲、恢復原狀或者限期拆除，沒收違法所得，並處 50 萬元以上 100 萬元以下的罰款：

(一) 在風景名勝區內進行開山、採石、開礦等破壞景觀、植被、地形地貌的活動的；

(二) 在風景名勝區內修建儲存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蝕性物品的設施的；

(三) 在核心景區內建設賓館、招待所、培訓中心、療養院以及與風景名勝資源保護無關的其他建築物的。

縣級以上地方人民政府及其有關主管部門批准實施本條第一款規定的行爲的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予降級或者撤職的處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第四十一條 違反本條例的規定，在風景名勝區內從事禁止範圍以外的建設活動，未經風景名勝區管理機構審核的，由風景名勝區管理機構責令停止建設、限期拆除，對個人處 2 萬元以上 5 萬元以下的罰款，對單位處 20 萬元以上 50 萬元以下的罰款。

第四十二條 違反本條例的規定，在國家級風景名勝區內修建纜車、索道等重大建設工程，專案的選址方案未經國務院建設主管部門核准，縣級以上地方人民政府有關部門核發選址意見書的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第四十三條 違反本條例的規定，個人在風景名勝區內進行開荒、修墳立碑等破壞景觀、植被、地形地貌的活動的，由風景名勝區管理機構責令停止違法行爲、限期恢復原狀或者採取其他補救措施，沒收違法所得，並處 1000 元以上 1 萬元以下的罰款。

第四十四條 違反本條例的規定，在景物、設施上刻劃、塗汙或者在風景名勝區內亂扔垃圾的，由風景名勝區管理機構責令恢復原狀或者採取其他補救措施，處 50 元的罰款；刻劃、塗汙或者以其他方式故意損壞國家保護的文物、名勝古跡的，按照治安管理處罰法的有關規定予以處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第四十五條 違反本條例的規定，未經風景名勝區管理機構審核，在風景名勝區內進行

下列活動的，由風景名勝區管理機構責令停止違法行爲、限期恢復原狀或者採取其他補救措施，沒收違法所得，並處 5 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，並處 10 萬元以上 20 萬元以下的罰款：

- (一) 設置、張貼商業廣告的；
- (二) 舉辦大型遊樂等活動的；
- (三) 改變水資源、水環境自然狀態的活動的；
- (四) 其他影響生態和景觀的活動。

第四十六條 違反本條例的規定，施工單位在施工過程中，對周圍景物、水體、林草植被、野生動物資源和地形地貌造成破壞的，由風景名勝區管理機構責令停止違法行爲、限期恢復原狀或者採取其他補救措施，並處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；逾期未恢復原狀或者採取有效措施的，由風景名勝區管理機構責令停止施工。

第四十七條 違反本條例的規定，國務院建設主管部門、縣級以上地方人民政府及其有關主管部門有下列行爲之一的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

- (一) 違反風景名勝區規劃在風景名勝區內設立各類開發區的；
- (二) 風景名勝區自設立之日起未在 2 年內編制完成風景名勝區總體規劃的；
- (三) 選擇不具有相應資質等級的單位編制風景名勝區規劃的；
- (四) 風景名勝區規劃批准前批准在風景名勝區內進行建設活動的；
- (五) 擅自修改風景名勝區規劃的；
- (六) 不依法履行監督管理職責的其他行爲。

第四十八條 違反本條例的規定，風景名勝區管理機構有下列行爲之一的，由設立該風景名勝區管理機構的縣級以上地方人民政府責令改正；情節嚴重的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員給予降級或者撤職的處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

- (一) 超過允許容量接納遊客或者在沒有安全保障的區域開展遊覽活動的；
- (二) 未設置風景名勝區標誌和路標、安全警示等標牌的；
- (三) 從事以營利爲目的的經營活動的；
- (四) 將規劃、管理和監督等行政管理職能委託給企業或者個人行使的；
- (五) 允許風景名勝區管理機構的工作人員在風景名勝區內的企業兼職的；
- (六) 審核同意在風景名勝區內進行不符合風景名勝區規劃的建設活動的；
- (七) 發現違法行爲不予查處的。

第四十九條 本條例第四十條第一款、第四十一條、第四十三條、第四十四條、第四十五條、第四十六條規定的違法行爲，依照有關法律、行政法規的規定，有關部門已經予以處罰的，風景名勝區管理機構不再處罰。

第五十條 本條例第四十條第一款、第四十一條、第四十三條、第四十四條、第四十五條、第四十六條規定的違法行爲，侵害國家、集體或者個人的財產的，有關單位或者個人應當依法承擔民事責任。

第五十一條 依照本條例的規定，責令限期拆除在風景名勝區內違法建設的建築物、構築物或者其他設施的，有關單位或者個人必須立即停止建設活動，自行拆除；對繼續進

行建設的，作出責令限期拆除決定的機關有權制止。有關單位或者個人對責令限期拆除決定不服的，可以在接到責令限期拆除決定之日起 15 日內，向人民法院起訴；期滿不起訴又不自行拆除的，由作出責令限期拆除決定的機關依法申請人民法院強制執行，費用由違法者承擔。

第七章 附 則

第五十二條 本條例自 2006 年 12 月 1 日起施行。1985 年 6 月 7 日國務院發佈的《風景名勝區管理暫行條例》同時廢止。

附錄二：生物多樣性公約發展的相關工具

(Principles, Guidelines and Other Tools Developed under the Convention)

VIII/11 生態系統方式

締約方大會：

1. 注意到按照《公約》運作的一些締約方在實施生態系統方式上已取得豐富經驗，按照其他國家、區域和國際進程實施類似管理方法的工作也已取得經驗，但還需作出額外努力，以確保所有締約方和其他國家政府有效實施生態系統方式。實施生態系統方式的範圍應由各國根據自己的需要和情況予以確定；
2. 商定當前的優先事項應是促進作為平衡實現《公約》三項目標的基本框架的生態系統方式的實施，對生態系統方式的原則的可能修訂在應晚些時候，即在生態系統方式的應用得到更充分檢驗後進行；
3. 歡迎本決定附件一所載實施準則和理由說明，並呼籲各締約方和其他國家政府實施生態系統方式，同時銘記在應用生態系統方式時，應根據當地情況考慮所有原則，賦予每項原則以適當的重要性；同時銘記，需要把生態系統方式和所有原則的實施視為自願的工具，應因地制宜地對這些措施進行調整，並根據本國法律予以實施；
4. 意識到生態系統方式的實施將得益於各種條件，包括得益於轉讓“專門知識”，以使有關參與者能夠開發無損於環境和可以因地制宜的技術；
5. 歡迎制定可持續利用的實際原則、實施準則和相關文書(亞的斯亞貝巴原則)取得的進展；這些原則、準則和文書系以生態系統方式作為其首要的概念框架；
6. 注意到千年生態系統評估的概念框架在支持生態系統方式的貫徹方面具有的意義；
7. 注意到在根據裏約森林原則確定的框架內提出的可持續森林管理，可被視為將生態系統方式應用於森林的手段(見本決定附件二)。此外，根據永續森林管理開發的工具有可能被用來幫助實施生態系統方式。除其他外，這些工具包括在各種區域和國際進程、國家森林方案、“模範森林”及(與森林生物多樣性問題第 VI/22號決定有關的)核證計劃下制定的標準和指標。既實施生態系統方式又實施永續森林管理的人可能有許多地方可相互學習；
8. 注意到除永續森林管理外，某些與其他國境公約有關的現有方式，包括“基於生態系統

的管理”、“河川流域綜合管理”、“海洋和沿海地區綜合管理”和“負責任的漁業方法”，都可能與《公約》生態系統方式的應用相一致，並有助於它在各個部門或生物群落的實施。借鑒專為這些部門制定的方法和工具，可促進生態系統方式在各個部門的實施。

9. 請執行秘書與締約方和有關國際和區域組織合作，推動以下活動的開展，並就進展情況在締約方大會第八屆會議前向科學、技術和工藝諮詢附屬機構提出報告：

(a)對與《公約》的生態系統方式相一致，但運作層次不同且屬於各種部門/社的現有工具和方法的範圍作出分析，以便學習它們的經驗，借鑒它們的方法，並找出此類工具在涉及範圍上的不足；

UNEP/CBD/COP/7/21 Page 183

(b)視需要，推動新工具和新技術的開發，以便於生態系統方式的實施，並與適當的區域和國際組織合作，制訂專門針對每個部門和生物群落的工具；

(c)繼續在國家、分區域、區域和國際各級收集關於生態系統方式實施情況的個案研究報告，並與信息交換機制合作開發可按生物群落/生態區域和部門進行搜索的個案研究報告資料庫；

(d)通過開發基於網絡的生態系統方式“原始資料集”，向締約方廣泛提供以上內容，締約方可通過信息交換機制進行訪問。原始資料集不應是規範性的，應允許根據不同的區域、國家和當地需要進行調整。編制的文字應簡潔、非技術性且易懂，確保致力於在地面運用生態系統方式的工作者的能夠理解。還將編制解釋生態系統方式的輔助性概要說明。應與其他有關組織合作開發原始資料集，並視情況由同儕進行審查和實地檢測，應通過信息交換機制以硬拷貝或硬盤形式予以提供，還要定期進行修正。

10. 建議締約方和其他國家的政府幫助土著社區、地方社區和其他利益有關者進行充分和有效的參與，並繼續或開始實施生態系統方式，包括依照本決定附件一所說明的理由實施準則和註釋，並：

(a)行秘書和其他締約方提供經驗反饋，包括提交附有更進一步註解的個案研究報告和經驗教訓，供信息交換機制傳播；

(b)為“原始資料集”的編制和實地測驗提供技術投入；

(c)促進生態系統方式在可能影響生物多樣性和生態系統的所有部門的應用，以及部門間融合；

(d)通過各種辦法，如舉辦講習班，將不同部門的專家和執行人員及各種辦法彙集在一起，增進和推動經驗與專門知識的共享；

(e)酌情與原住民（土著）社區、地方社區、私營部門和其他利益有關者結成夥伴關係，在各個專題工作方案之下開展有所側重的活動和舉措，以更深刻地理解和進一步貫徹生態系統方式；

(f)通過傳播、教育和公眾認識方案，促進人們對生態系統方式的認識；

11. 請執行秘書與聯合國森林問題論壇的協調員和主任以及森林問題合作夥伴關係各成員合作，將生態系統方式概念和永續森林管理概念進一步結合起來，特別是在以下方面：

(a) 審議在永續的森林管理方面吸取的經驗教訓，尤其是關於利用標準和指標這樣的工具，來以注重效果的方式運用生態系統方式的經驗教訓；

(b) 在永續森林管理內，考慮更加重視：

(一) 更好的跨部門的融合和部門內的協作；

(二) 地面景觀內的森林和其他生物群落／生境類型間的相互作用；和

(三) 生物多樣性保護問題，特別是繼續制定(與森林生物多樣性問題第 VI/22號決定有關的)標準、指標和森林管理核證方案，包括重視保護區。

12. 請執行秘書與各締約方和有關國際和區域組織合作，根據依照上文(8)、(9)和(10)段開展的活動所積累經驗幫助實施生態系統方式，於締約方大會第九屆會議前提供科學、技術和工藝諮詢附屬機構審議；

13. 請供資機構和開發機構為實施生態系統方式提供財政支助。

14. 請執行秘書、各締約方和各國際組織發起和酌情幫助那些旨在協助貫徹生態系統方式的能力建設、技術轉讓和宣傳活動。此外，促請各締約方為貫徹生態系統方式創造一個有利環境，包括建立適當的體制框架。

15. 注意到在缺水和半濕潤地區生態系統的管理方面貫徹生態系統方式的重要性，同意應進行特別的努力來幫助這種貫徹。

附件略

