

我国世界文化遗产 地方立法的检视与完善

胡姍辰

[摘要] 为规范和加强世界文化遗产保护管理,越来越多地方法针对其辖区内世界文化遗产制定了专项保护管理法规。但由于立法权限受限、上位法制度滞后,以及立法时限与配套资源制约等原因,当前此类地方立法部分条款存在法律概念冲突、重复立法、抵触上位法、超越立法权限等问题,立法的体系性有待提升。解决上述问题不仅要求完善地方立法理念与技术,并适时加强协同立法,还要求完善世界遗产保护管理上位法,不断健全我国文化遗产法制体系。

[关键词] 世界文化遗产;文化遗产保护与管理;地方立法;协同立法

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 02-0045-12

世界遗产保护制度确立于1972年《保护世界文化和自然遗产公约》(以下简称《世界遗产公约》)。该公约将体现突出普遍价值的文化和自然遗产列入《世界遗产名录》,要求缔约国承担首要责任并由国际社会协助和监督,对名录中的遗产加以保护。我国于1985年12月批准《世界遗产公约》,1987年就有首批共7处遗产地列入《世界遗产名录》。截至2023年底,我国共有世界遗产57项(含跨国项目1项),

其中文化遗产39项,自然遗产14项,文化和自然双遗产4项。

根据《世界遗产公约》及《实施〈世界遗产公约〉操作指南》(以下简称《操作指南》),遗产保护管理状况是评估其是否列入《世界遗产名录》,以及已列入名录的世界遗产是否持续表现突出普遍价值的重要方面;是否具有长期、充分的立法、规范,是衡量遗产地保护管理状况的具体表现。^[1]鉴于此,我国许多地方

[基金项目] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心、北京市社会科学基金项目“保护传承文化遗产增强首都文化软实力的法治保障研究”(23LLFXC046)。

[作者简介] 胡姍辰,中央民族大学法学院国际法与涉外法学系副主任、讲师。

都针对已列入或拟申报列入《世界遗产名录》的文化遗产制定了专门法规或规章。截至2023年底,我国43处世界文化遗产(含文化与自然双遗产)中,有40处制定了专项或者相关立法^①。一些涉及多个省级行政区的世界文化遗产地还由中央立法带动地方立法,建立了多层级保护规范。然而,部分地方立法表现出一些共性问题,有必要进行检视与反思。

一、我国世界文化遗产地方立法的历史沿革

根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定,省、自治区、直辖市可在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定地方性法规或地方政府规章;民族自治地方还可以制定单行条例对法律和行政法规作出变通规定。2015年以后,所有设区的市都有权就城乡建设与管理、历史文化保护等事项制定地方性法规或地方政府规章。与地方立法权发展相适应,我国世界文化遗产地方立法发展可分为四个阶段。

(一)国内法律制度框架下地方专项立法的经验积累时期

列入《世界遗产名录》的文化遗产,属于一国最重要的文化遗产,受到最严格的国内法保护。1982年《中华人民共和国文物保护法》(以下简称《文物保护法》)确立了文物保护单位制度和历史文化名城及历史文化街区、村镇保护制度。1985年《风景名胜区管理暂行条例》确立了风景名胜区制度。绝大多数文化遗产在列入《世界遗产名录》前都是全国重点文物保护单位、国家级历史文化名城或国家级风景名胜区,受相应法律制度保护。因此,在我国加入《世界遗产公约》初期,一些世界文化遗产所在省级行政区在文物保护单位或风景名胜区

等国内法律制度框架下,制定专项立法细化该遗产保护管理规则。如首批全国重点文物保护单位周口店遗址1987年列入《世界遗产名录》后,北京市政府于1989年出台《北京市周口店北京猿人遗址保护管理办法》,将《文物保护法》相关制度具体化;同批列入名录的泰山也是首批国家级风景名胜区之一,山东省人大常委会于2000年制定《泰山风景名胜区保护管理条例》。

(二)对照《世界遗产公约》要求的专项立法探索时期

2002年,原文化部、国家文物局等九部门共同发布《关于加强和改善世界遗产保护管理工作的意见》,指出我国世界遗产保护事业面临着法制建设有待加强、管理体制不顺等问题,距离《世界遗产公约》要求还存在差距,应完善制度,加紧研究制订中国世界遗产保护管理专项法规。^[2]次年,国家文物局发布《关于采取切实措施加强世界文化遗产地保护管理工作的通知》,提出“充分重视世界遗产地保护的法制建设工作,积极配合地方立法机构制定专项的世界文化遗产地保护管理法规”^[3]。

在此背景下,秦始皇陵及兵马俑、莫高窟、承德避暑山庄、丽江古城等世界文化遗产都制定了地方专项立法,其中一些法规、规章在条文中强调“世界文化遗产”的法律地位,一定程度上体现了《世界遗产公约》及其《操作指南》的要求。如2002年《甘肃敦煌莫高窟保护条例》第2条明确规定:“敦煌莫高窟是世界文化遗产和全国重点文物保护单位”;第3条要求“确保敦煌莫高窟及其历史风貌和自然环境的真实性、完整性”,这是在中国加入《世界遗产公约》

^①2005年列入《世界遗产名录》的澳门历史城区虽没有专项保护法规,但澳门特别行政区《文化遗产保护法》第四章对“历史城区”进行了专门规定。

之后一次重要的把中国文物保护的原则体系与国际文化遗产保护原则对接的实践^[4]。2005年《陕西省秦始皇陵保护条例》也在第1条明确规定“确保秦始皇陵作为世界文化遗产的真实性、完整性、协调性”，突出了其世界遗产的法律地位和2000年《中国文物古迹保护准则》的要求。^[5]2005年修订的《操作指南》要求对世界遗产的利用应具有生态和文化上的可持续性，保护和鼓励遗产地社区公众、土著居民和其他利益相关者平等和积极的参与，也在促进地方专项立法在弥补上位法滞后性与不足方面取得一定成果。然而，不同地方立法回应《世界遗产公约》及其《操作指南》的方式和程度存在较大差别，一些立法对遗产区和缓冲区划定、保护管理规划、遗产监测和公众利用等世界遗产保护管理要求仍回应不足。

（三）以部门规章为参照的专项立法时期

2006年，原文化部颁布《世界文化遗产保护管理办法》，并要求列入《中国世界文化遗产预备名录》的遗产地参照适用；国家文物局出台《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》对《世界遗产公约》及其《操作指南》确立的监测机制进行规定；同时，《长城保护条例》的出台更为其他世界文化遗产地制定专项立法提供了重要借鉴。2010年，住房和城乡建设部针对少数地方“重申报、轻管理”“重开发、轻保护”等问题，鼓励各地方探索完善世界遗产保护管理体制机制。^[6]2006年到2012年，《风景名胜区条例》《历史文化名城名镇名村保护条例》和《中华人民共和国非物质文化遗产法》等法律法规陆续出台，为更好地依据国内法保护世界文化遗产及其构成要素奠定了基础。

《世界文化遗产保护管理办法》及相关法律制度的完善对推进和规范此类地方立法发挥了不可或缺的作用。一些地方以此为参照更新和完善了相关的专项立法。如西藏自治区人民政

府于2009年出台《西藏自治区布达拉宫保护办法》，取代1997年《布达拉宫保护管理办法》，增加了专家咨询制度，并就主管部门和保护管理机构在制定参观游览路线，确定、公布和实行每日进出人员数量限制等方面的责任作出规定，回应了《世界文化遗产保护管理办法》的要求。2000年清东陵扩展列入世界文化遗产“明清皇家陵寝”后，唐山市人大常委会于2010年对1999年《清东陵保护管理办法》进行了全面修订，明确清东陵文物管理机构的保护管理和监测职能，并按照《世界文化遗产保护管理办法》修改了《清东陵文物保护规划》编制和实施规则。还有的地方参照《世界文化遗产保护管理办法》完成了对其行政区域世界文化遗产或《中国世界文化遗产预备名录》中文化遗产的专项立法，如2007年《郑州市嵩山历史建筑群保护管理条例》、2009年《吉林省高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护管理条例》等。

（四）世界文化遗产地方专项立法快速发展时期

2013年，国家文物局发布《世界文化遗产申报工作规程（试行）》，将“颁布实施文化遗产保护的地方专项法规和规章”作为我国申报世界文化遗产的必要准备条件。2015年修改的《立法法》赋权所有设区的市就城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规或地方政府规章。世界文化遗产地方立法进入快速发展时期。

经过10余年的经验累积，越来越多地方以地方性法规取代地方政府规章。此类立法多以为遗产地保护管理提供全面依据为宗旨，大都遵循“总则或总则性条款—保护和管理体制—保护规划和保护措施—传承利用措施—法律责任”的体例结构，规范保护管理和公众利用各方面；近年制定或者修订的立法还不同程度创

政府管理创新

新了保护管理体制^①、社区居民参与^②、以及公众利用^③等制度,推进《世界遗产公约》及其《操作指南》所倡导的保护理念在我国得到落实。

二、我国世界文化遗产地方立法存在的主要问题

虽然我国世界文化遗产地方立法在探索中不断进步,但仍存在许多突出问题,主要表现在以下几方面。

(一) 概念体系有待进一步协调

《世界遗产公约》界定的文化遗产包括古迹(monuments)、建筑群(groups of buildings)和遗址(site)三大类^④。具有历史、艺术和科学价值的文物建筑或其集合体,都是“建筑群”类世界文化遗产的核心构成要素。“历史建筑”(historical buildings)也是此类遗产名称及其申报文本中经常出现、与具有纪念性意义的“古迹”相区别的概念,如武当山古建筑群、拉萨布达拉宫历史建筑群、登封“天地之中”历史古迹等。

在我国,“历史建筑”在《历史文化名城名镇名村保护条例》中是具有特定内涵的法律概念。住房和城乡建设部将其界定为具有突出的历史文化价值、较高的建筑艺术特征、有一定的科学文化价值或其他价值特色,但未公布为文物保护单位,也未登记为不可移动文物的居住、公共、工业、农业等各类建筑物、构筑物。^[7]历史建筑保护也是历史文化名城、名镇、名村地方立法中不可或缺的内容。

一些世界文化遗产地方立法为追求与世界遗产名称或其申报文本一致,在界定保护对象时也使用了“历史建筑”这一概念,但与国内法中该概念的内涵完全不同。比如郑州市针对其世界文化遗产“登封‘天地之中’历史古迹”制定的《郑州市嵩山历史建筑群保护管理条例》,明确界

定了其核心保护对象“嵩山历史建筑群”,包括登封市行政区域内的太室阙和中岳庙等被确定为全国重点文物保护单位和省级文物保护单位的历史建筑。作为国家历史文化名城,郑州市也于2018年公布了历史建筑保护名录,且正在抓紧制定《郑州市历史文化名城保护条例》。同一立法机关在立法中对同一个概念作出不同定义,不利于立法的规范性和准确性。正在“申遗”的《北京中轴线文化遗产保护条例》也有类似问题。其第2条界定北京中轴线的概念时,使用了“城市历史建筑群”的表述,来指代由不同类型的文物古迹和建筑构成的北京城市轴线整体。而第3条在列举具体保护对象时,“历史建筑”又成为一个与不可移动文物、历史名园、古树名木相并列

①如《杭州市大运河世界文化遗产保护条例》,要求杭州市和大运河遗产所在地的区政府建立大运河遗产综合保护协调机制,统筹解决大运河遗产保护、管理、展示、开发、利用、文化交流中的重大问题(第5条)。具体而言,由市政府确定大运河遗产综合保护部门,按照条例授权负责大运河遗产保护的组织、指导、协调、监督工作。该部门所属大运河遗产保护机构依照法律、法规和本条例的规定负责大运河遗产的日常保护、监测、研究和展示等工作(第6条)。

②如《厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例》第38条规定:“文化遗产保护机构应当建立健全遗产区社区居民参与机制,加强公共议事协调平台建设,推动文化遗产保护的社会共治。”依此,鼓浪屿成立了由鼓浪屿管理委员会和街道办事处等驻岛政府部门和公共服务单位,商户和行业组织等社会组织代表,以及鼓浪屿居民代表共同组成公共议事会。

③如2018年修订的《山西省平遥古城保护条例》第31条规定:“公民、法人和其他组织自愿投资保护和修缮市、县级文物保护单位、未定级的不可移动文物、历史建筑的,在不改变所有权的前提下,可以依法享有一定期限的使用权。”

④参见《世界遗产公约》第1条。

的概念。

（二）重复规定问题较为突出

《立法法》和国务院《规章制定程序条例》规定，地方性法规或规章对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定^①。此处的“重复性规定”不仅指下位法重复上位法相关表述，也指对依据上位法规定能够解决的问题进行重复规定。这要求地方立法者对每一条拟制定法律规则的必要性进行深入思考。

然而，当前我国世界文化遗产地方立法，存在诸多重复上位法规定的条款。比如，由于我国多数世界文化遗产地都是文物保护单位，一些世界文化遗产地方立法出于保持体例完整的考量，重复《文物保护法》中有关文物的规定；对文物保护单位“四有”保护措施、保护范围和建设控制地带内禁止和限制的行为的规定，有的与《文物保护法》并无显著差别；对法律责任的重复规定也较为普遍。

（三）行政处罚设定或规定存在冲突

根据《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第12、14条，法律、行政法规未设定行政处罚的事项，地方性法规可以补充设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。尚未制定法律、法规的，地方政府规章可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。上位法已经设定行政处罚的，地方性法规和地方政府规章可以在上位法规定给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。依此，很多世界遗产保护地方立法就划定的保护区域内的禁止或限制行为作出了具体规定，并对违反这些条款的行为设定或规定了行政罚款。然而，少数地方立法中有关行政处罚的规定有与上位法抵触之嫌。

例如，遵义市针对2015年列入《世界遗产名录》的土司遗址的核心构成要素海龙屯遗址制定的《遵义市海龙屯保护条例》（以下简称《海

龙屯条例》）第38条规定，刻划、涂污、张贴、攀爬或者以其他形式损坏文物尚不严重的，予以警告，可以并处200元以下罚款；情节较重尚不构成犯罪的，处2000元以上1万元以下罚款。而查相关上位法不难发现：对此类行为，《文物保护法》第66条及《文物保护法实施条例》第57条明确规定的罚款数额为200元以下；《中华人民共和国治安管理处罚法》第63条对于此类行为“处警告或者200元以下罚款；情节严重的，处5日以上10日以下拘留，并处200元以上500元以下罚款”。可见，《海龙屯条例》第38条中“情节较重尚不构成犯罪的，处2000元以上1万元以下罚款”的规定，超出了上位法已设定的行政罚款数额，与上位法相抵触。

（四）部分制度创新可能超越地方立法权限

一些地方立法根据《世界遗产公约》及其《操作指南》进行了制度创新，但因上位法有关规定的局限性，某些制度创新可能超越地方立法权限，确立文化遗产影响评估制度就是一个例证。文化遗产影响评估源自环境影响评估，“是聚焦于鉴定和评价拟开展的活动或项目对文化或/和自然遗产及其保护价值可能造成的潜在影响的特定活动或项目评估”。^[8]2011年，《世界遗产公约》的重要咨询机构国际古迹遗址理事会主持编写了《世界文化遗产影响评估导则》^[9]，遗产影响评估自此成为世界遗产保护管理的重要方法。一些世界文化遗产地方立法也引入了该制度，将评估结果作为是否授予建设规划许可的重要参考。比如《杭州西湖文化景观保护管理条例》第12条规定，风景区管委会对建设项目进行审核时，应当组织遗产影响评估，经风景区管委会进行审核后，方可办理规划、用地、环境影响评价等审批手续。《“泉州：宋元中国的世界海洋商贸中心”世界遗产保护管理办法》第15条也规定遗产区、缓冲

^①参见《立法法》第82条、《规章制定程序条例》第8条。

区内的建设工程和景观控制区内的重大建设工程履行报批程序时，建设单位应当同时提交该项目的遗产影响评估材料。然而，《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）第16条第3款明确规定：“法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。”建设工程在开工前应获得建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证等有关行政许可，而申请和获得这些许可证所应具备的条件，相关法律及其配套实施条例都已经作了规定，在《文物保护法》或其配套行政法规未明确规定遗产影响评估作为许可条件的情况下，上述地方立法都增加了上位法已设定行政许可的前置条件，与《行政许可法》的规定不符。

此外，还有一些地方立法在世界文化遗产保护区域内建立了相对集中行政处罚权的执法机制。如《云南省丽江古城保护条例》第6条规定，丽江古城保护管理机构依法集中行使丽江古城保护管理的部分行政处罚权，其实施方案由丽江市人民政府拟定，报省人民政府批准。《厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例》第7条第2款规定：“市人民政府可以确定相应的行政执法部门，或者依法设置综合执法机构，在前款规定的执法领域实行相对集中行使行政处罚权。具体办法由市人民政府制定。”据此，厦门市政府还发布了《关于明确鼓浪屿综合执法主体和范围等事项的通知》（厦府〔2020〕30号），明确了鼓浪屿——万石山风景名胜区管理委员会作为综合执法部门，在鼓浪屿世界文化遗产范围内集中行使城市市容环境卫生、城市规划管理、园林绿化、名胜资源保护管理、文物、历史风貌建筑保护、文化旅游等上述条例赋予的相关行政处罚权。然而，根据《行政处罚法》第18条规定，相对集中的行政处罚权的行使应当由国务院或者省级人民政府决定，不属于地方性法规立法权限范围

内的事项。

（五）法制保护的体系性仍待健全

根据我国现行法，国家文物局负责世界文化遗产申报及其保护管理中的重大问题，遗产地所在省、市、县各级政府都负有相应的保护管理责任。因此，有学者总结，世界遗产法制建设至少要满足以下条件，方能称在数量上已符合要求：一是有效力较高的世界遗产保护基本法律；二是每项世界遗产都有针对性较强的专门保护法。这要求中央或所在地方至少应为每一项世界遗产制定一部专门保护法，或每一个拥有世界遗产的省级行政区至少应为所管辖的世界遗产制定一部综合类型专门保护法。^[10]进一步说，遗产地所在省级和市级政府在保护利用中承担着不同责任，在省和设区的市都有地方立法权的情况下，如何选择立法层级和主体，也是需要思考的问题。此外，随着近年来跨行政区的世界文化遗产项目的不断增多，此类文化遗产统筹保护也要求相应形式的立法加以回应。从这一角度看，当前我国世界文化遗产专项保护法制体系，存在以下不足。

第一，部分世界文化遗产尚未制定专项立法。迄今为止，我国已列入《世界遗产名录》的文化遗产中，仍有曲阜孔府、孔林、孔庙和北京皇家祭坛——天坛，未制定任何层级的专项保护立法。《北京市人民政府关于严格控制颐和园、圆明园地区建设工程的规定》虽然涉及颐和园本体及其历史风貌保护，但该规章出台于颐和园列入《世界遗产名录》前，内容还不足以体现世界文化遗产保护管理的要求。此外，一些构成要素众多的世界文化遗产地仅拥有针对部分遗产构成要素的专项立法。如明清故宫世界文化遗产项目，仅沈阳市针对沈阳故宫制定了专项法规，北京故宫至今仍未有专项保护立法出台。明清皇家陵寝世界文化遗产项目包含北京、河北、辽宁、江苏、湖北五个省区的

多处遗产构成要素，但只有其中的一部分受到专项立法保护。

第二，相关立法层级有待清晰。有关世界文化遗产保护管理的综合性立法，国家层面主要是《世界文化遗产保护管理办法》，2015年住房和城乡建设部出台的《世界自然遗产、自然与文化双遗产申报和保护管理办法（试行）》适用于世界自然遗产和世界自然与文化双遗产的申报、保护和管理。二者都是有关世界遗产保护管理的部门规章，并非地方性法规的上位法^①，难以发挥统筹世界遗产专项地方立法的作用。省级层面的世界遗产保护综合性地方立法仅有《四川省世界遗产保护条例》，其他省区均未有此类立法。从针对具体世界文化遗产的专项立法体系来看，由于我国地方立法权历经从省级扩展至设区的市的过程，有的遗产地制定的是省级地方性法规或政府规章，有的遗产地专项立法却由设区的市制定；黄山、丽江等世界文化遗产地既有省级地方立法，也有市级地方立法，甚至还有相关单行条例和地方政府规章。多层次专项立法不仅凸显了重复立法问题，也加剧了相互协调的难度。

第三，跨行政区文化遗产的立法协同不足。当前我国跨省级行政区世界文化遗产有八项，包括明清故宫、长城、武夷山、明清皇家陵寝、丝绸之路：长安——天山廊道路网、大运河、土司遗址。然而，除长城和大运河制定了国家层级专项立法，其他几项仅有不同地方针对其行政区域内的遗产构成要素出台的地方性法规或地方政府规章，无法对该遗产保护加以统筹。

三、我国世界文化遗产地方立法的制约因素分析

（一）地方立法权的严格限制

出于国家法制统一、严格约束公权力保障

公民基本权利等方面的考虑，我国地方立法权受到严格限制。根据《立法法》规定，地方立法不得与上位法相抵触，且特定事项只能由法律加以规定。此外，如前文所述，地方立法设定行政许可、行政处罚等主要行政管理措施的权限和条件也受到严格限制。

前文已提及，绝大多数世界文化遗产都是文物保护单位、历史文化名城名镇名村或风景名胜区，相关法律、行政法规已经规定了一系列行政许可、行政处罚，地方立法无权增加许可条件或加重处罚力度。一旦法律、行政法规不够严格，地方立法亦无力突破上位法规定。如绝大多数核定公布为文物保护单位的世界文化遗产的地方立法，在就破坏或损毁遗产本体的违法行为规定行政处罚时，都无法突破现行《文物保护法》规定的最高50万元的罚款数额，在实践中难以达到震慑和预防违法行为的效果。

（二）上位法制度制约

《世界遗产公约》在我国并无直接适用的效力，前述有关世界遗产保护管理两部部门规章亦并非地方立法的上位法。此类地方立法依据保护对象的国内法身份不同，以《文物保护法》及其实施条例、《历史文化名城名镇名村保护条例》《风景名胜区条例》，以及与文化遗产保护利用密切相关的建设、规划、环境保护和文化领域的法律和行政法规为上位法依据。

近年来，世界遗产与公众生产生活关系日益密切，其保护日益涉及私人的重要生存和发

^①《立法法》第102条规定：“部门规章与地方政府规章之间具有同等效力”；第106条规定：“地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决”。

展利益。由于地方立法权有限,许多因遗产保护而对公民正当权益造成不利影响及对此加以补偿的法律制度,地方立法都必须在法律或行政法规有基本依据的前提下,才可进行具体规定。然而,现行《文物保护法》全面修订距今已经20余年;《历史文化名城名镇名村保护条例》和《风景名胜区条例》出台至今也已10多年,许多制度适应当代文化遗产保护理念和实践发展的滞后性和僵化性日渐凸显,在遗产影响评估、公私利益平衡、公众利用和遗产地居民参与等方面,对《世界遗产公约》及其《操作指南》倡导的保护原则和措施都未有明确回应。而与世界遗产保护利用密切相关的更广阔的文化法制建设,在我国法制体系中相对滞后和薄弱,数量少、盲点较多、内容集中于文化行政管理领域,总体上“与社会经济发展不相适应,与文化建设的重要地位不相适应”。^[11]上位法个别条款的僵化、滞后和缺项情况,对地方立法按照公约及《操作指南》创新遗产保护机制产生了制约。

(三) 立法时限与配套资源制约

立法动机和配套实施资源也是影响地方立法质量和效果的重要因素。实践中,相当一部分世界文化遗产地方立法制定于所在地推进该遗产“申遗”阶段,其直接目的在于满足国家文物局要求的申遗条件,同时彰显对文化遗产的有效保护。而行政许可、行政处罚和行政强制等可能对行政相对人造成不利影响的行政措施的设定都必须依法召开专项听证会、论证会,听取公众意见,说明设定必要性和可能产生的影响。如果“申遗”进程比较紧凑,或出于减少立法过程中的分歧和不确定性、加快审议通过速度等方面的考虑,地方立法主体可能选择放弃这些有更强针对性的制度创新,转而采取笼统抽象的“宣示性”表述方式,导致法条的可操作性不足。

此外,立法应具有现实可行性,每一条法律规则都必须得到实施,这是备案审查的重要方面,也是立法阶段必须考虑的问题。因此,所在地为世界文化遗产保护投入的配套实施资源也是影响此类立法质量的重要因素。

四、我国世界文化遗产法制体系的完善路径

世界文化遗产地方立法推动遗产保护利用改革创新,不仅要求立法理念更新和立法技术提升,更需要相关国家法的进一步完善。

(一) 以世界遗产制度为参照,完善我国文化遗产保护法律制度

作为《世界遗产公约》缔约国和拥有丰富世界遗产的国家,中国有义务履行《世界遗产公约》及其《操作指南》规定的缔约国义务,推动落实其倡导的理念。中国文化遗产保护核心立法《文物保护法》历次修订的过程,也是世界文化遗产保护的先进理念和快速发展的实践不断引入和逐渐融入中国文物事业的过程。^[12]近年来,党和国家加大了文化法制建设力度,当前,全国人大常委会已完成对《中华人民共和国文物保护法(修订草案)》(以下简称“修订草案”)的第一次审读和公众意见征求。十四届全国人大常委会将制定《历史文化遗产保护法》列入“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”的第二类立法项目,^[13]有关工作正紧锣密鼓展开。如果相关立法能更多体现《世界遗产公约》及《操作指南》的原则和精神,并通过顶层制度设计为地方立法进行制度创新提供一定的法律依据和空间,则可进一步提升地方专项立法在强化世界文化遗产保护中的作用。

第一,保护对象方面,随着《操作指南》不断更新突出普遍价值标准的内涵,世界文化遗产范畴也极大丰富,出现了文化景观、运河遗产、文化线路等新类型。我国文物认定实践也适应了这一发

展趋势。2007年《第三次全国文物普查不可移动文物分类标准》将“驿站古道遗址”“工业建筑及附属物”列举为古遗址和近现代重要史迹及代表性建筑的子类型；2018年7月国家文物局发布的《不可移动文物认定导则（试行）》明确指出不能归入现行《文物保护法》明确规定的不可移动文物类型，但具有历史、艺术、科学价值的人类活动遗存，可以认定为不可移动文物并归入其他类。诸如哈尼梯田、“西湖十景”等文化景观，以及大运河、茶马古道等运河遗产和文化线路，都已被核定公布为全国重点文物保护单位。然而，上述文件并不属于严格意义上具有法律效力的文件。此次“修订草案”新增文物的抽象定义^①，弥补了现行法列举式定义的局限性，为将构成要素多元的新型文化遗产认定为文物提供了法律依据；正在研究制定的“历史文化遗产保护法”也旨在推动“应保尽保”，建立历史文化遗产保护传承体系。上述法制发展都为从法律层面确立新的不可移动文物认定标准、回应世界文化遗产范畴扩展提供了契机。

第二，保护原则方面，真实性、完整性不仅是《世界遗产公约》及其《操作指南》对遴选和保护世界文化遗产的基本要求，也是当代文化遗产保护的基本原则。真实性和完整性既包括遗产本体及其所承载的历史信息真实和完整，也包括其所处环境历史风貌的真实性和完整性。《操作指南》还特别指出，出于对所有文化的尊重，对真实性的考量必须将文化遗产放在它所处的文化背景中加以考虑和评价。2015年修订的《中国文物古迹保护准则》有关保护原则的规定已较全面体现了这些理念。^②然而，现行《文物保护法》却缺乏对真实性、完整性原则的表述，仅在具体法律规则中有与之相近的“不改变文物原状”的要求。“修订草案”第27条规定“对不可移动文物进行修缮、保养、迁移，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原则，确保文物的真实性和完整性”，第33条要求“使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原

则”，已对这一问题作出了回应。

第三，具体制度方面，《世界遗产公约》及其《操作指南》所倡导的促进公众享用和利益相关者特别是遗产地社区居民参与管理等理念，已成为当代文化遗产领域的共识。近年党中央和国务院以“让文物活起来”大力推进文物保护利用改革部署，^[4]一些地方也开展了一系列尝试并取得阶段性成果和经验。然而，现行法律制度不足或缺失制约了此类改革的深入发展。“修订草案”虽从明确文物合理利用的基本原则、促进和规范不可移动文物公众开放、鼓励文物资源数字化采集和展示利用等方面体现了国家支持文物合理利用的基本立场，但多为原则性和引导性规定，实践中围绕文物利用产生的具体争议的解决依然缺乏可援引的明确规则。此外，《中华人民共和国环境影响评价法》建立的环境影响评估制度，在世界自然遗产保护管理中发挥了重要作用。文化遗产影响评价虽已在实践中得到运用，但至今仍未在法律上得到确立。这些制度缺失都有待相关立法补充确立。

第四，法律责任部分，现行《文物保护法》和《中华人民共和国刑法》共同构建起的文化遗产违法责任，不仅存在有的违法行为缺少责任条款、行政罚款力度不足等问题，也与《世界遗产公约》及其《操作指南》所倡导的公私利益平衡、激励多元主体参与的理念不完全契合。“修订草案”虽在加大处罚力度方面有所改进，但在防治和惩戒不作为、平衡公私利益等方面仍有所不足，需要从全局出发加以完善。

（二）制定世界遗产保护的专门行政法规

《文物保护法》或未来的“历史文化遗产保护

^① “修订草案”第2条第1款规定：“本法所称文物，是指人类创造的或者与人类活动有关的，具有历史、艺术、科学价值的物质文化遗产。”

^② 参见《中国文物古迹保护准则》（2015年版），第10、11、12、13条。

法”作为我国文化遗产领域的核心立法，须立足于我国文物事业发展现状和目标，必然与以《世界遗产公约》为代表的国际文化法制存在一定差异。因此，其具体制度并不能直接与世界遗产制度完全衔接，除上文提及的概念体系不一致外，还体现在保护区划制度中。《操作指南》要求世界文化遗产必须划定遗产区和缓冲区。一般认为，《文物保护法》及其实施条例中有关文物保护单位保护范围和建设控制地带的划定，与世界文化遗产划定遗产区和缓冲区的精神相一致。^[15]然而，随着世界文化遗产构成要素日益复杂多样，其保护管理规划中的遗产区和缓冲区，可能对应国内法制度中不同的保护区域。此外，我国长期以来对风景名胜区的分区管控都存在保护分区与功能分区两种分区模式，二者间缺乏有效衔接，直到2018年住房和城乡建设部颁布《风景名胜区总体规划标准》，才明确了功能分区的主导地位及两者的空间对应关系，“基本确立了以保护分区与功能分区为核心的分区体系和以‘一级保护区、二级保护区、三级保护区’为核心的三级分区管控模式”。^[16]依照国内法确立为风景名胜区的世界文化遗产，其遗产区、缓冲区与风景名胜区保护管理中的区域划分更无明确对应关系。更为重要的是，《世界遗产公约》强调文化和自然遗产的交融和互动，保护管理要求也未专门区分。然而，我国世界文化遗产和世界自然遗产申报和管理的主责部门并不相同，二者在规范层面不统一，导致多头管理、相互割裂、各自为政。

根据国际公约要求修改国内法制是缔约国履行公约义务的重要方式，我国理应在协调国内法与国际法方面作出最大努力。事实上，2007年的全国人民代表大会就有代表提出制定专门的世界遗产保护法的议案，但全国人大教科文卫委员会认为彼时立法条件尚不成熟，建议国务院有关部门及时研究制定相关行政法规，或在制定其他法律时予以吸收。^[17]考察当前我国世界遗产的保护管理的实践

基础，笔者认为，由国务院整合现行两项部门规章、制定统一规范世界遗产保护管理的专项行政法规，尤为必要。行政法规较部门规章有更大的立法权，可以解决国内法与《世界遗产公约》的衔接与协调问题，提升文化和自然遗产保护管理的协同性，也能成为世界遗产所在地制定此类专项立法的上位法依据，有利于提升我国世界遗产立法的体系性、规范性和科学性。

（三）完善地方立法理念与技术

地方立法的直接目的在于立足本行政区域的实际情况更好地实施上位相关法律、法规。明确的问题针对性、易于操作实施，是有关工作应秉持的基本理念。世界文化遗产地方立法的目的在于建立与所保护的遗产形态相适应的保护管理机制，明确不同主体在落实这些机制中的权利（权力）、义务及其履行方式，并对其保护管理中无法依据上位法解决的问题给出解决方案及实施保障。为此，应从以下方面加以完善。

第一，加强立法调研与论证，明确以专项地方立法保护世界文化遗产的必要性，以及亟待该立法解决的主要问题。扎实的立法调研是评估立法必要性的基础，也是提升立法质量及其实施效果的关键。地方在制定世界文化遗产专项法规或规章之前，应通过全面、深入的调研，发现其保护利用实践中存在的问题，总结类似世界遗产保护管理创新探索的成熟经验。在此基础上，分析问题形成的原因，厘清专项立法的空间；同时研究其实践经验通过专项立法强制实施的可能性。对上位法已经有明确规定、可以通过严格执法解决的问题，不应重复立法；对虽已有可资参考的范例或经验，但尚未论证具备实施条件的，应暂缓立法，确保立法的针对性与可行性。

第二，以问题为导向，确定合适的立法主体和立法形式。根据《立法法》，省级和设区的市的人大（含常委会）以及政府对于历史文化保护事项都有立法权，但省级与设区的市级地方立法权重叠的

问题并无明确规定。对此,有学者主张辅助原则的运用,即“事务应当优先由能够完成目标的最低层级的单位来处理”,低层级的组织可以解决的问题,高层级组织不应干涉。据此,省、设区的市之间重叠的立法权,应当先由较低层级的设区的市来行使,只有在设区的市依靠自身能力无法解决的情况下,才由省级主体行使立法权。^[18]笔者认为,辅助原则符合《中华人民共和国宪法》第3条“遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”的精神。然而,世界文化遗产在国内法律制度中往往享有保护级别很高的法律身份,《世界文化遗产保护管理办法》赋予省级政府在世界文化遗产的规划编制、公布与实施等方面的责任。因此,地方在制定世界文化遗产专项立法时,应全面和综合考虑该遗产构成要素的国内法定位,并立足立法调研中发现的重点难点问题的责任主体,选择适当的立法主体。立法形式方面,地方立法包括地方性法规、地方政府规章,还包括地方人大及其常委会针对具有典型性的问题作出的“决议”或“决定”。地方性法规和地方政府规章在法律效力层面也存在着本质差别。地方性法规可以依法“授权”某些主体行使一定的行政权,还可设定一定行政许可和行政处罚。此外,地方人大及常委会的“决议”或“决定”,作为针对特定事项制定的特别立法,是一种更为灵活、但常被忽视的立法形式。地方应根据立法调研中发现的问题,综合研判立法形式。

第三,倡导“小而精”的立法思路。针对当前世界文化遗产地方立法普遍存在的“重复立法”问题,应适当转变立法思路,不一味追求“面面俱到”的“大而全”的立法,在充分依托已有相关法律法规的基础上,注重地方立法要解决的特殊问题,如遗产地构成要素的复杂性与特殊性、保护管理体制机制创新等,从而凸显地方立法的特色。在调研发现问题较少或较为集中的情况下,人大及其常委会的“决议”“决定”具有更强的针对性和灵活性,发挥着积极作用。

(四) 加快区域协同立法

加快所在省区协同立法,是对越来越多跨省级行政区的世界文化遗产或预备项目加以统筹保护的可能方案。如北京、天津、河北三个省级行政区针对大运河文化遗产保护传承协同制定了《关于京津冀协同推进大运河文化保护传承利用的决定》,在充分协商过后,三地人大常委会分别通过各自的地方立法审议程序,通过了大运河文化保护传承的统一法规文本,为世界文化遗产保护管理地方协同立法提供了一个范例。当然,“区域协同立法中的‘协同’主要体现在多方参与协商立法的过程中,而非最终的立法文本效力上”。^[19]因此,各省区在立法形式和内容上仍可因地制宜,保持各自特点,协同立法的作用主要体现在通过充分协商加强跨区域保护管理中的合作,统一对共同管辖的世界文化遗产的保护思路,减少保护管理中的冲突,从而提升遗产地整体保护及其突出普遍价值的彰显与发挥。

【参考文献】

- [1]实施《世界遗产公约》操作指南.中国古迹遗址保护协会译.WHC.21/01,2021-07-31:21.
- [2]关于加强和改善世界遗产保护管理工作的意见(文物发[2002]16号).国家文物局.中国文化遗产事业法规文件汇编(1994—2009)(下册)[Z].北京:文物出版社,2009:439-440.
- [3]关于采取切实措施加强世界文化遗产地保护管理工作的通知(国办发[2004]18号).国家文物局.中国文化遗产事业法规文件汇编(1994—2009)(下册)[Z].北京:文物出版社,2009:475.
- [4]吕舟.20世纪中国文物建筑保护思想的发展[J].建筑师,2018(4).
- [5]郭宪曾.《陕西省秦始皇陵保护条例》颁布的意义及特点[J].文物工作,2005(8).
- [6]关于进一步加强世界遗产保护管理工作的通知[EB/OL].http://www.gov.cn/jw/gk/2010-09/08/content_1698525.htm,2010-09-07.
- [7]历史文化街区划定和历史建筑确定标准(参考)[EB/

OL], https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202101/20210126_248953.html, 2021-01-18.

[8] Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context. UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN. Paris, 2022:59.

[9] Guidance on heritage impact assessments for cultural world heritage properties. ICOMOS, 2011.

[10] 姜敬红. 中国世界遗产保护法现状分析与体系化研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 265.

[11] 朱兵. 建立和完善中国特色社会主义文化法律制度[J]. 中国人大, 2012(20).

[12] 国家文物局, 中国文物古迹遗址保护协会(编). 中国世界文化遗产30年[M]. 北京: 科学出版社, 2016: 61.

[13] 十四届全国人大常委会立法规划[EB/OL], http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202309/t20230908_431613.html, 2023-09-08.

[14] 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于加强文物保护

利用改革的若干意见》[EB/OL], https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5335360.htm?eqid=d220c13c0007647a0000000664856844, 2018-10-08.

[15] 彭蕾. 世界文化遗产地方立法路径谈[J]. 中国文化遗产, 2019(2).

[16] 王晓洁, 宋霖, 周宏俊. 基于边界效应理论的风景区分区管控探讨[J]. 规划师, 2020(20).

[17] 全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告[EB/OL], http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxz1/gongbao/2008-02/23/content_1462404.htm, 2007-12-29.

[18] 宋方青, 姜孝贤, 程庆栋. 我国地方立法权配置的理论与实践研究[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 34-36, 180.

[19] 温泽彬. 区域协同立法的宪法规制[J]. 法学, 2023(8).

责任编辑: 林珊珊

Review and Reflection on the Local Legislation on the Protection of the World Cultural Heritage in China

Hu Shanchen

[Abstract] In order to normalize and strengthen the protection and management of world cultural heritage, an increasing number of local governments have formulated special regulations for world cultural heritage within their jurisdictions. However, due to the limited legislative authority, the rigidity of the relevant rules in upper-level national laws and regulations, as well as legislative time limits and limited supporting resources, there are some problems such as conflict of legal concepts, duplication of legislation, conflicts of rules with the higher-level law, and violation of the legislative authority in the local legislation concerning China's world cultural heritage, which means the construction of the legal system of world cultural heritage is insufficient. Solving those problems not only requires the improvement of local legislative concepts and technologies, and the strengthening of coordinated legislation, but also requires the formulation of high-level legislation for the unified protection and management of world heritage, as well as the further improvement of China's cultural heritage legal system.

[Key Words] World Cultural Heritage; Cultural Heritage Protection and Management; Local Legislation; Coordinated Legislation