

我国非物质文化遗产保护传承的区域协同立法研究

张心童

嘉兴大学文法学院, 浙江 嘉兴

收稿日期: 2025年5月7日; 录用日期: 2025年6月17日; 发布日期: 2025年6月27日

摘要

当前我国已经初步建立起以《非物质文化遗产法》为核心的非遗法律制度体系。但由于我国非遗保护立法起步较晚, 非遗法律保护仍存在诸多问题。非遗体系保护在面对制度分散、协调不足等情况时尤其在跨区域事务中, 缺乏统一、有效的规范支撑, 区域协同立法整合资源和统筹利益的现实价值日益凸显。基于此, 本文拟构建系统化的非遗保护传承协同立法体制: 由中央确立底线标准, 地方因地制宜建构制度规则; 同时, 引入强制性利益共享与补偿机制; 明确传承人、社会组织 and 企业的权责分配。从而实现文化生态的协同共生, 促进区域协调发展, 提升非遗保护的法治化水平。

关键词

非物质文化遗产, 区域协同立法, 立法权限, 立法效力

Research on Regional Collaborative Legislation for the Protection and Inheritance of Intangible Cultural Heritage in China

Xintong Zhang

College of Liberal Arts and Law, Jiaxing University, Jiaxing Zhejiang

Received: May 7th, 2025; accepted: Jun. 17th, 2025; published: Jun. 27th, 2025

Abstract

At present, China has initially established a legal system for the protection of intangible cultural heritage with the "Law on the Protection of Intangible Cultural Heritage" as the core. However, due to the late start of legislation for the protection of intangible cultural heritage in China, there are still many

problems in its legal protection. When facing situations such as fragmented systems and insufficient coordination, especially in cross-regional affairs, the protection of the intangible cultural heritage system lacks unified and effective normative support, and the practical value of regional collaborative legislation in integrating resources and coordinating interests has become increasingly prominent. Based on this, this paper intends to construct a systematic collaborative legislative system for the protection and inheritance of intangible cultural heritage: the central government should establish bottom-line standards, and local areas should construct institutional rules according to local conditions; at the same time, a mandatory mechanism for interest sharing and compensation should be introduced; and the distribution of rights and responsibilities among inheritors, social organizations, and enterprises should be clarified. In this way, the coordinated symbiosis of the cultural ecology can be realized, regional coordinated development can be promoted, and the level of the rule of law in the protection of intangible cultural heritage can be improved.

Keywords

Intangible Cultural Heritage, Regional Collaborative Legislation, Legislative Competence, Legislative Effectiveness

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

非物质文化遗产在弘扬中华优秀传统文化、增强文化自信和民族凝聚力方面发挥了重要作用。近年来,随着《中华人民共和国非物质文化遗产法》(以下简称《非物质文化遗产法》)的实施以及“十四五”规划对非物质文化遗产保护的战略布局,非物质文化遗产保护已经上升为国家文化战略的重要组成部分。但是在立法保护层面仍存在不足,中央与地方之间职责划分模糊带来了法律适用不统一的影响,而区域间又频发各自为政的现象,非遗保护在实践中难以应对跨区域传承的需求,同时立法中侧重宏观调控,却忽视了私主体的权利义务界定。这些问题成为非遗保护的可持续发展的桎梏,也不利于构建多元共治的保护格局。本文旨在通过研究推动非物质文化遗产保护领域的立法完善,优化区域协同立法机制,提升非遗保护的实际效用。

2. 当前我国非遗立法保护存在的问题

2.1. 法律体系的制度衔接不畅

非物质文化遗产作为中华民族的重要文化资源,其治理法律体系应当通过上位法提供统一指引和授权,再由下位法结合实际细化执行[1]。现行非遗体系却呈现中央与地方的立法层级不清,在制度实际运行中表现为三重矛盾:其一,规范体系存在上下层级衔接不畅的问题。《非物质文化遗产法》未对“文化流域”“共享”等核心概念进行界定,无法为地方立法提供明确的引导。虽然地方积极响应中央号召,截至2024年11月我国省级非遗保护条例已出台31部,市级细则更达200多部,但是受《立法法》第8条“法律保留事项”权限,面对区域权责分配问题,多数地方立法的有意回避[2],致使中央与地方之间立法不能有效衔接。其二,治理层级的职责分配存在一定程度的不平衡。公共事务治理可以由多个相互交错的权力中心共同参与[3],那么中央制定大框架的基本规则,地方设定具体规则的模式能够达到治理目的。但现实未能有效落实这一协同逻辑,呈现出“两头实、中间虚”的畸形格局[4]:一方面,中央过度

依赖行政管控(如《非物质文化遗产法》中“应当”等强制性表述占比超出半数),注重刚性管控;另一方面,地方的立法分散,资源难以整合。其三,现行立法体系形成受到传统“属地治理”影响,地方立法在调整上更加愿意延续以往的体系:一方面是非遗保护投入与政绩考核挂钩,地方政府倾向“行政区经济”的建立[5],即将非遗资源视为区域性发展工具;另一方面是地方立法普遍以本地发展为优,在量化分析四川省等各地非遗保护条例文本后,发现其中“本行政区域”出现频次远高于“跨区域协作”等相关表述,这对协同立法进入地方立法议程产生重要影响。

2.2. 区域间利益分配的不均衡

目前我国立法体系中,大致呈现出中央原则性立法兼顾地方多样化立法,在实际执行中,各地具有显著差异的地方立法,带来了以协同保护为名的地方保护盛行之趋势[6]。《立法法》第82条虽然规定地方性法规不得与上位法抵触,变通法优于被变通法[7],但并没有明文禁止地区间的立法竞争,在这样的背景下,各地区将首要选择开发优先策略,从而间接压制了文化保护策略。因为地方立法差异的本质就是各地政府在文化治理中的博弈,若是两个区域同时面临非遗保护的策略选择,选择开发优先(采取宽松立法的方式吸引资本投入)的地区在同等期限内可获得更高经济收益,最终会产生对选择严格保护(通过地方立法限制商业化开发)的地区的不利局面,在缺乏协同框架的情况下,地方自治权很容易变成各自为政的工具,造成利益冲突和资源浪费。

2.3. 公私法功能失衡

一方面,我国非遗立法以行政规制为主导,不过仅依赖公法无法形成对复杂区域事务的有效约束,原则性规定的笼统性难以给地方政府在具体实践中提供可操作性的法律依据。《非物质文化遗产法》第22条赋予文化主管部门非遗项目、名录制定的垄断性权力以及第29条仅规定传承人资格需经行政部门评审认定程序,并没有确定传承人的私权主体地位。《非物质文化遗产法》中设置非遗项目退出机制、传承人惩戒措施等强制性规范,但并未配套设置对市场开发中私权保护的规则。这种强行政管控超出了基于权利本位的制度设计的初衷,使得非遗保护演变为文化行政管理行为。另一方面,忽视了私法在产权认定、利益分配中的作用。以知识产权法为例,现行《专利法》对于专利的申请有新颖性、创造性、实用性的要求,这对传统知识是很难达到的,传统知识排除于可专利范围。再看《著作权法》第6条“民间文学艺术作品除外”条款,针对民间文学艺术作品是否受著作权法保护,国家版权局曾公布《民间文学艺术作品著作权保护条例》(征求意见稿),截至目前,国务院尚未发布相关保护办法。

3. 我国非遗保护传承区域协同立法的正当性

3.1. 非遗区域协同立法的合理性分析

区域协同立法的缘起是不同行政区域间基于相同问题而实施的[8],这些问题都无法靠自身行政区域独立解决,甚至依赖上级行政政府也无法彻底应对,最终由相关各区域逐步形成共识,推动协同立法。即两个及以上的行政区域基于特定的共同治理议题,通过相互协商,共建制度。与传统的“统一立法”相比,协同立法更强调主体间的平等协作以及互通立法过程。而在当前非物质文化遗产保护进入高质量发展阶段的背景下,区域间的协同立法也逐渐成为应对跨地域、复合性非遗问题的有效路径。这种立法模式的合理性主要体现于以下几个方面:其一,非遗本身具有明显的地域性与流动性特征,许多文化表现形式跨越行政区划而存在,如吴语评弹、茶马古道文化等,若仅靠单一区域立法往往无法实现有效保护与传承,协同立法可突破区域壁垒,实现对非遗资源的整体性治理。其二,协同立法契合我国宪法和地方立法的制度逻辑。在不违背上位法的前提下,地方可以结合自身实践进行细化立法,区域协同正是

对此的延伸与创新。通过建立跨区域、跨部门的协调机制，能实现立法内容、保护措施、政策资源的共建共享。其三，从制度功能角度看，协同立法能够提升法律的可执行性与适用性。在非遗领域，协同立法往往以“一部法规 + 若干配套协议”的方式实施，此时的区域联动立法不仅能汇集优势资源，还可以通过立法协同带动政策协同、行政协同与司法协同，实现立法资源的最优配置。

3.2. 立法权限与协同立法的合法性分析

区域协同立法的合法性根植于我国宪法与法律体系的层级结构。结合《宪法》第3条确立的“中央统一领导与地方分级管理”原则，中央立法权保障国家法律体系的统一性，而地方立法权在宪法框架内可探索适应区域治理需求的协作形式。这一原则的核心在于平衡中央权威与地方自主性：中央通过《非物质文化遗产法》等上位法设定非遗保护的基本原则，为全国性制度框架提供支撑；地方则依据《宪法》第100条赋予的立法权限，在跨区域事务中探索协同立法的具体路径，为地方在跨区域事务中探索协同立法形式预留了弹性空间。2022年修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第80条第1款规定县级以上地方各级政府可结合地方实际按照国家区域发展战略，共建跨行政区划的区域协同发展工作机制以强化区域合作，此时的区域协同立法就已初现。2023年《立法法》新增的第八十三条规定细化这一制度设定，明确省级及设区的市人大可基于区域协调发展需求协同制定地方性法规。其内涵可以从三个层面进行解读：第一，在立法目标上，协同立法服务于国家战略，突破了单一区域内部治理的局限，更注重通过法律手段促进区域间的融合发展；第二，在立法权限上，协同立法突破传统地方立法的行政区划限制，实现跨地区规则的一体化协同，推动地方立法权限从“单点式”扩展为“网络式”，是立法权在空间范围上的延伸；第三，在法律效力上，更显灵活性：既可以在协作区域内统一实施，也可以针对特定事务采取分区适用模式，有效平衡跨区域统一性和本地差异性。

3.3. 我国区域协同立法的实践经验

我国区域协同立法实践以京津冀、长三角和粤港澳大湾区等三个区域发展合作区域最为突出，基本都围绕“立法程序协作”和“规范内容统一”两大核心展开[9]，以此实现规则的体系化。

1) 长三角一体化：以“一体化发展”型区域合作为核心

长三角地区以规则统一和动态调整平衡区域利益分配，形成“统一规则与地方灵活性结合”模式[10]。《长三角生态绿色一体化发展示范区条例》在保障统一环保和发展规划立法时，允许各地依统一框架补充地方性条款，契合法律动态更新需求，能为非遗保护中协调多样化文化资源提供重要参考。

2) 京津冀大气污染防治协作机制

京津冀协同立法通过《京津冀大气污染防治协作机制》等法规，明确空气治理责任分工，形成跨区域统一环保标准模式[11]。该模式依托首都辐射，以北京定框架，津冀分担功能，体现“中心引导”立法特性。旨在明确核心与辅助区域责任，实现资源合理配置。

3) 粤港澳协同立法：以“多法域协调”型区域合作为核心

粤港澳地区协同立法主要依需求决定供给，兼顾法域规则差异，实现法律框架的弹性融合。通过制定《粤港澳大湾区知识产权保护协作机制》等区域性协议，达成差异化规则衔接[12]。实践显示，协同立法不单靠单一政府主导，还需汇聚社会多方力量，为非遗保护提供多元参与路径参考。

近年来，在非遗保护日益受到重视的背景下，各地在非遗区域协同立法方面展开积极探索。一些资源相近、发展需求相似的地区，已通过签署协议、制定共同规章等方式，尝试构建跨区域的治理机制，为非遗协同立法保护在弥补地方立法差异提供了有益经验。广州、汕头、潮州三地围绕潮剧协同立法，推动文化资源整合与传承人保护，初步构建文化共同体，但在法律协调机制和数字化适应上仍存短板；

河北四市协同保护陶瓷文化,试图平衡文化与产业利益,却因“合理利用”标准模糊与知识产权空白引发资源剽窃争议;川渝地区在川剧保护中实现跨省联动,初步建立多主体参与框架,但实践中民间组织参与受限,协作形式大于实质。

4. 我国非遗保护传承区域协同立法的模式构建

4.1. 建立非遗法律体系的有效衔接机制

现行法律体系在非遗保护领域呈现的制度衔接不畅,本质上是中央与地方立法权配置失衡、区域规则供给 deficit 导致的治理效能耗散[13]。这种联动不足不仅体现为法律规范层级的脱节,更深层地暴露出单一制国家结构下文化治理—中央立法试图通过抽象原则维持法制统一,而地方立法受限于行政边界与利益驱动,难以回应非遗跨域流动的治理需求。破解这一困局,需以协同立法重构“中央主导—地方协作—区域自治”的多层规则嵌套体系。

《非物质文化遗产法》作为顶层设计,其原则性条款虽为跨区域保护提供方向指引,却因缺乏操作性规则而陷入象征性立法[14]。对此,可以通过修法增设“跨区域保护专章”,将原则转化为刚性约束:确立“文化流域所有权”等相关模糊概念,规定跨省非遗项目由流经地区共同持有;设定协同立法触发条件,如非遗项目涉及3个以上省级行政区时,必须启动联合立法程序,避免地方选择性回避。针对地方立法的碎片化源于“行政边界锁定”[15]与“文化流域流动”的空间错位的问题,可以建立区域统一的传承人数据库,旨在消除工匠跨省流动的身份壁垒;设立区域性非遗纠纷调解中心,适用统一裁判标准。在此过程中,推动地方立法从“各自为政”转向“规则共建”,既保留地域特色,又通过最低标准保障文化生态完整性,实现“多样性中的统一性”。当不同协同立法条款矛盾时(比如京津冀与长三角对同类非遗项目的商业化限度设定有差异),通过听证程序确定适配方案,使法律体系具备生态适应性。

4.2. 建立区域间非遗资源利益的合理共享与协同机制

地方利益冲突的根源在于非遗资源的公共属性与收益分配的私有化倾向。以川剧在川渝两地的开发为例,重庆依托都市文旅资源获取超额收益,而四川作为文化发源地承担保护成本,形成“付出—收益”的不成正比。以至于需要借助立法引入强制性利益共享机制,以制度化方式矫正收益分配的不均衡。在此之前,需要先明确协同治理的触发条件,立法可以设定以下几类情形作为启动的前提:一是非遗项目的历史传承横跨两个及以上行政区域;二是各地在现代保护传播中的行为具有高度关联性;三是一地的非遗开发明显依赖其他地区的文化资源。满足上述条件之一,即可依法启动地方间协商程序。而随后,可以将非遗项目的经济收益与其文化价值贡献直接挂钩,非遗项目通常涉及多个地区,但收益往往被开发条件好的地区独占,立法可以明确设定两条规则:其一,法律规定跨区域非遗项目的收入按比例分配,比例可以参考传承人数量、历史渊源深度等因素综合评估。该机制不仅可以避免某一地区独享他区资源,也可以激励各地投入保护资源,形成良性竞争;其二,在跨区域协作中,如果某地区因承担非遗文化保护任务而限制了经济开发,或主动放弃了对非遗文化的市场化使用权,则其他从中收益地区应依法给予合理经济补偿[16],以此方式平衡各地在保护与开发之间的代价与收益,促进公平共享。

4.3. 建立非遗公法与私法协调保护机制

非当前非遗保护实践中,执行机制存在明显偏向“行政主导”的倾向,表现在公私法功能配置失衡,权力激励与社会参与活跃度低,其本质是工具理性的制度逻辑压制了文化价值理性。依赖行政管控虽然在短期内可以建立规范,但长期实行后免不了过度依赖行政管控,忽视了对传承人等权利主体的制度激励,反而导致制度严密但保护低效局面出现。为破解这一难题,应推动《非物质文化遗产法》的修订,明

确行政权的边界,例如确立地方政府最低保护义务等强制性条款,建立起最基本的公法保障框架;同时加强非遗私权保护,借助民法典中知识产权保护等相关制度,创设“非遗传统知识产权”作为新型权利性标识[17],借助《著作权法》中的邻接权与保护未发表作品的制度,给予非遗表现形式(传统技艺图样、工艺流程等)一定的权利认定空间,以此为传承人和社区奠定私法激励基础。除此之外,还可以鼓励地方立法明确社区、行业组织等在保护过程中的程序性权利与代表机制,使其具备制定内部规范、参与公共决策、分配使用资源的法律资格,形成从“行政主导”向“社会共治”的过渡。

6. 结语

区域协同立法为非物质文化遗产的保护开辟了一条行之有效的新道路。构建跨区域的法律协调机制能够保障非遗资源在合理的框架内被利用和保护,有力促进不同地区之间达成利益平衡,实现文化的共享。它以系统性的法律制度为依托,为实现文化生态的整体性保护提供了坚实的理论依据和可靠的制度支撑。因此,怎样在立法与实践同步实现刚性规则与弹性治理融洽结合,以及构建可复制和可推广的非遗区域协作模式,应当是值得深入研究的问题。展望未来,随着区域协同机制的不断发展和改良,非物质文化遗产的保护工作将在更为统一、系统的法律框架之下稳步推进,从而为非物质文化遗产的传承与发展营造更加良好的法治环境。

参考文献

- [1] 王锴. 法律位阶判断标准的反思与运用[J]. 社会科学文摘, 2022(6): 99-101.
- [2] 俞祺. 授权立法范围的合理界定[J]. 法学, 2024(2): 55-69.
- [3] 李平原, 刘海潮. 探析奥斯特罗姆的多中心治理理论——从政府、市场、社会多元共治的视角[J]. 甘肃理论学刊, 2014(3): 127-130.
- [4] 孙玉, 彭金玉. 国内对多中心治理理论应用的研究综述[J]. 学理论, 2016(11): 57-58.
- [5] 韩业斌. 我国区域协同立法的动力困境与优化路径[J]. 兰州学刊, 2023(8): 103-114.
- [6] 王悦玥. 区域知识产权一体化下的技术转移协同立法研究[J]. 电子知识产权, 2024(2): 40-52.
- [7] 李德旺, 叶必丰. 地方变通立法的法律界限与冲突解决[J]. 社会科学, 2022(3): 83-96.
- [8] 肖爱. 正本清源: 区域协同立法的基本要义与性质辨正[J]. 政治与法律, 2024(10): 19-36.
- [9] 贺海仁. 我国区域协同立法的实践样态及其法理思考[J]. 法律适用, 2020(21): 69-78.
- [10] 孟婷钰. 长三角区域环境协同法治研究[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2024, 21(9): 94-98.
- [11] 耿海清, 余剑锋, 李博, 等. 京津冀及周边地区大气污染防治协作机制探析[J]. 环境影响评价, 2020, 42(5): 26-29.
- [12] 赵伟英. 粤港澳大湾区协同立法的现实困境与实践进路[J]. 地方立法研究, 2024, 9(5): 105-119.
- [13] 陈光. 区域立法与中央和地方立法关系的完善[J]. 西部法学评论, 2009(6): 25-30.
- [14] 封丽霞. 区域协同立法的制度功能及其实现[J]. 政治与法律, 2025(1): 109-122.
- [15] 宋才发. 地方立法的质量、困境与出路研究[J]. 山东行政学院学报, 2022(3): 30-39.
- [16] 吴叶乾. 地方立法设定激励性监管措施的特别程序[J]. 西部法学评论, 2025(1): 95-109.
- [17] 谢慧, 张彤. 我国非物质文化遗产知识产权保护路径探究[J]. 黑河学院学报, 2025, 16(4): 35-38+46.