

行政法对非物质文化遗产保护的路径探究

向深旭

贵州财经大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2025年1月16日；录用日期：2025年1月27日；发布日期：2025年2月28日

摘要

非物质文化遗产(以下简称“非遗”)是民族文化的传承根基，其保护在全球化背景下显得尤为重要。作为一种灵活的公共治理手段，行政法能够在非遗保护中发挥独特作用。然而，现行法律体系中，行政法在执行和保护非遗方面仍存在显著不足，亟需探索更加科学的完善路径。本文探讨了行政法对非遗保护的独特优势、面临的多维困境及其成因，并从多角度提出应对之策，以期为非遗保护的法治化提供新思路。

关键词

行政法，非物质文化遗产，法律完善，文化保护

Study on the Path of Protection of Intangible Cultural Heritage by Administrative Law

Shenxu Xiang

School of Law, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang Guizhou

Received: Jan. 16th, 2025; accepted: Jan. 27th, 2025; published: Feb. 28th, 2025

Abstract

Intangible cultural heritage (hereinafter referred to as “intangible cultural heritage”) is the foundation of national culture inheritance, and its protection is particularly important in the context of globalization. As a flexible means of public governance, administrative law can play a unique role in the protection of intangible cultural heritage. However, in the current legal system, administrative law still has significant deficiencies in the implementation and protection of intangible cultural heritage, and it is urgent to explore a more scientific and perfect path. This paper discusses the unique advantages, multi-dimensional difficulties and causes of administrative law in the protection of intangible cultural heritage, and puts forward countermeasures from multiple perspectives in order to provide new ideas for the legalization of intangible cultural heritage protection.

Keywords

Administrative Law, Intangible Cultural Heritage, Legal Improvement, Cultural Protection

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. 行政法对非物质文化遗产保护的必要性

1.1. 行政法作为保护工具的系统性优势

非物质文化遗产集合着公共利益与私人利益两种关系，同时又体现着文化利益与经济利益，它的错综复杂的利益关系需要法律的调节、调和与调解，所以它的保护路径必定是复杂与多样的[1]。相较于其他法律手段，行政法具有协调多部门、统筹资源的系统性优势。在非遗保护中，行政法不仅能够提供框架性的保护机制，还可以及时介入动态问题。通过行政法手段，政府可以更广泛地动员社会资源。行政法通过行政许可、指导与监督实现有效治理。在非遗名录的制定、传承人认定以及生态保护区划分中，行政法的介入能够通过行政许可、指导与监督实现有效治理[2]。以在典型地区——云南的传统手工艺保护为例，地方政府通过行政命令建立专项资金，推动了濒危技艺的传承。由此可见行政法相比于其他的私法可以给予最大限度地保护，例如知识产权法的范围相比于非遗的保护范围狭窄，不利于非遗保护。知识产权是私权，知识产权制度安排的重心始终是“个人”（权利）[3]。现有的知识产权体系框架被运用至非物质文化遗产领域时存在着制度瓶颈和理论障碍[4]。

行政法在资源配置中的优势还体现在政策制定的灵活性上。在一些少数民族的保护区域中，行政法通过授权文化主管部门对生态环境、文化特色和经济效益进行综合评估，既可以满足文化传承的需要，也能兼顾地方发展的实际条件，这样的灵活性可以提高非遗的保护效率以及保护范围的扩大。

1.2. 非物质文化遗产的公共属性与行政法的适配性

非遗作为文化公共财产，具有非排他性和非竞争性的特征。市场机制对公共财产的保护力不足，而行政法作为政府干预的重要工具，可以保障非遗的公共性不被侵蚀[5]。例如，对于某些濒临消失的民间技艺，行政法可通过文化保护区划分的方式，禁止过度开发，从而保护其原真性。同时非遗的公共属性还要求法律在保护中具有普惠性和可持续性。行政法通过明确政府主体责任，将文化传承的社会价值与国家利益结合起来，使得保护工作不再局限于地方或行业利益。例如，《非物质文化遗产法》中的区域性整体保护规定，正是通过行政法的手段将非遗的保护从个体扩展到整体文化生态系统，从而增强了保护的综合性和长期性。

1.3. 行政法的灵活性与非遗保护的动态需求

行政法在应对非遗保护的动态性方面具有突出表现。非遗的传承需要依赖活态的社会文化环境，而这一环境又受经济、社会等多重因素的影响[6]。通过行政指导与奖励机制，政府可以实时调整保护措施，以适应非遗保护的动态需求。例如，在非遗传承人资格认定中，行政法能够根据文化传承的实际情况，及时修订标准。笔者认为，行政法的这种灵活性在数字化保护中尤为重要。通过行政法规，政府可以建立统一的非遗数字化标准，为非遗的数字存档和传播提供法律保障。行政法的灵活性还体现在应急保护机制中。例如，当某一非遗项目因自然灾害或社会变迁而面临突然消失的风险时，行政机关可以依据法

定程序启动紧急保护措施，如限制性开发、专项资金拨付或临时法律豁免。这种应急机制不仅体现了行政法对文化多样性保护的适应性，也在一定程度上缓解了突发事件对非遗保护的冲击。

2. 行政法对非物质文化遗产保护的困境分析

2.1. 立法滞后与政策衔接不足

我国现行的《非物质文化遗产法》对行政保护的规定多为原则性条款，缺乏操作性和细节支持[7]。由于缺乏具体操作规范，导致地方执行标准不一，尤其在非遗传承人的认定与监督方面，法律框架模糊。此外，地方性法规与国家法律之间缺乏有效衔接，造成政策执行不力，地方政府往往偏重经济效益而忽视文化保护。更深层次的问题在于立法滞后与国际公约本土化不足。以《保护非物质文化遗产公约》中的社区参与原则为例，该原则在我国法律实践中常被弱化或形式化，导致非遗保护缺乏基层动力。因此，亟需通过法律修订明确社区参与的法律地位，并在实际操作中赋予其具体权利和义务，确保非遗保护更加注重基层和社会力量的参与。

2.2. 执法机制缺乏协调与透明度

非遗保护涉及多个职能部门，但因职责不清、目标冲突等原因，部门间协作效率低下，执法过程中存在推诿现象。如文化部门专注于非遗的保护，而旅游部门则侧重开发利用，两者之间目标不一致，容易导致保护与开发的失衡[8]。同时，执法机制过于依赖行政处罚，缺乏多样化的调控手段，且执法信息透明度不足，公众难以参与监督。这不仅降低了执法效果，还损害了行政法的公信力。这一困境的核心在于缺乏强有力的中央协调机制。当前，多部门协作主要依赖地方政府的自发性，但由于资源和权力的分配不均，这种协作往往流于形式。未来应加强中央与地方、部门之间的协调机制，推动信息公开，并鼓励多部门协作，形成有效的联合执法体制。

2.3. 公众参与不足与社会认知偏差

尽管行政法在非遗保护中具有主导地位，但其自上而下的决策模式使得公众和非政府组织的参与受到限制。例如，在非遗名录的制定过程中，社区居民的意见往往被忽视，导致部分保护项目与实际需求脱节[9]。公众对非遗的认知更多集中于其经济价值，而忽视了其文化传承的重要性。例如，在某些地方，传统技艺被包装成商业化表演，逐渐丧失其原有的文化内涵。这种现象的背后，不仅是社会大众对非遗文化价值认知的缺乏，也是教育与宣传机制的不足。公众参与机制是指在非物质文化遗产的保护过程中，充分体现为普遍的民主意识、广泛吸纳民众参与，便于更全面、系统地对非物质文化遗产进行有效保护。同时，非物质文化遗产行政法保护的公众参与机制的建立，能有效地约束行政主体依法行使行政权力，正确地实施非物质文化遗产行政保护措施。“要保证政府权力受到控制，以便政府的权力行使不致摧毁政府权力有意促进的价值”[10]。

要改变公众对非遗价值的认知，必须从教育、宣传和社区参与三个方面着手。首先，在基础教育阶段增设非遗文化课程，帮助年轻一代理解非遗的历史和文化意义。其次，利用现代媒体手段推广非遗文化，通过多元化的传播形式展现非遗的社会价值和文化魅力。此外，在非遗保护的过程中引入社区协商机制，鼓励当地居民共同参与决策，让公众在实践中认识到非遗保护的价值。

3. 行政法对非物质文化遗产保护的完善建议

3.1. 健全法律体系与立法规范

通过完善《非物质文化遗产法》，明确行政法在非遗保护中的核心地位。同时，加强地方性法规与

国家法律之间的衔接，避免因立法冲突导致的执行障碍[11]。此外，应根据社会需求及时修订相关条款，例如引入非遗数字化保护的法律规范。

笔者建议在立法时充分考虑非遗保护的动态性与多样性。例如，对于濒危的非遗项目，可以通过立法明确紧急保护程序，包括设立专项保护基金和简化行政审批流程。对于数字化保护工作，则需要在法律中对知识产权保护、数据库建设等具体问题作出明确规定，确保数字化成果的可持续性。

3.2. 构建多部门协作机制

建立跨部门协作平台，明确各部门的职责分工，并引入第三方监督机构，确保协作机制的透明性和高效性[12]。例如，通过共享数据平台，各部门可以实时获取非遗保护的最新进展，从而提高协作效率。

在实践中，多部门协作的关键在于平衡各部门的利益诉求。例如，文化部门的目标是保护非遗的原真性，而旅游部门则更关注其商业开发价值。通过构建“文化保护优先、开发适度跟进”的协作机制，可以实现非遗保护与经济发展的平衡。同时，协作机制还应引入定期评估制度，对协作成效进行动态监测，并根据评估结果优化工作流程。

3.3. 增强公众参与与社会教育

搭建部门协同工作框架，清晰界定各机构的职能与权限，同时引入独立的第三方评估机制，以保障协作体系的公开化和高效运作。同时，加大非遗保护的宣传力度，在学校教育中融入非遗知识，增强年轻一代对文化传承的责任感。

公众参与的深度决定了非遗保护的广度和可持续性。笔者认为，未来应尝试建立“非遗保护志愿者”机制，鼓励更多社会力量直接参与保护工作。例如，通过组织非遗知识普及活动或保护区域的巡查工作，让公众在实践中理解非遗保护的重要性。此外，在文化传播方面，可以通过创新的形式(如短视频、沉浸式展览等)吸引更多公众关注非遗文化，形成全社会共同参与保护的良好氛围。

4. 结语

行政法在非遗保护中的作用不可替代，但现有机制的局限性限制了其效能的发挥。通过完善法律体系、优化协作机制、增强公众参与等措施，行政法可以更高效地服务于非遗保护。非物质文化遗产是文化多样性的核心，其保护不仅关乎民族文化的传承，更是塑造国家文化软实力的重要途径。

参考文献

- [1] 赵震江, 付子堂. 现代法理学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999: 114.
- [2] 丁朋超. 论中国非物质文化遗产的行政法律保护[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2018, 20(1): 136-142.
- [3] 徐瑄. 视阈融合下的知识产权诠释[J]. 中国社会科学, 2011(5): 45-52, 219.
- [4] 贾学胜, 严永和. 非物质文化遗产的刑法保护及其完善[J]. 电子知识产权, 2008(3): 36-39.
- [5] 高轩. 论我国非物质文化遗产生态保护的行政法机制[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016, 36(3): 40-143.
- [6] 娜仁图雅, 吴大华. 我国非物质文化遗产传承人法律保护研究[J]. 贵州民族研究, 2017, 38(9): 28-32.
- [7] 高轩. 我国非物质文化遗产行政法保护立法模式选择[J]. 甘肃社会科学, 2009(3): 33-36.
- [8] 严永和, 妥学进. 论我国非物质文化遗产公益诉讼制度的构建[J]. 文化遗产, 2021(4): 37-48.
- [9] 王宏庆. 广西民族文化的行政法保护研究[J]. 贵州民族研究, 2018, 39(1): 43-46.
- [10] [英]维尔. 宪政与分权[M]. 苏力, 译. 上海: 三联书店, 1997: 1.
- [11] 文晓静. 非物质文化遗产传承人行政法保护的反思与发展[J]. 广西社会科学, 2015(5): 189-193.
- [12] 赵云海, 刘瑞. 数字化时代非物质文化遗产知识产权保护实践反思[J]. 文化遗产, 2023(2): 10-18.