

文化遗产法： 概念、体系与视角

主 编 ◎ 王云霞

Droit du Patrimoine Culturel:
Notion, Système et Opinions

文化遗产法： 概念、体系与视角

主 编 ◎ 王云霞

Droit du Patrimoine Culturel:
Notion, Système et Opinions

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

文化遗产法：概念、体系与视角/王云霞主编. —北京：中国人民大学出版社，2012.8
ISBN 978-7-300-16201-0

I. ①文… II. ①王… III. ①文化遗产-保护-法律-中国 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 173933 号

文化遗产法：概念、体系与视角

主编 王云霞

Wenhuyayichanfa: Gainian、Tixi yu Shijiao

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn	
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司	
规 格	185mm×260mm 16 开本	版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 张	15.25 插页 1	印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷
字 数	315 000	定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

第一届“中法文化遗产法国际研讨会”论文集

Actes de la Première Session "Droit du Patrimoine Culturel Chine-France"

前 言

文化遗产法是最近几十年在国际上新兴的一个法学学科，在中国尚处于起步阶段。近年来，中国的文化遗产保护事业受到各界的普遍关注，但文化遗产法的研究却极为薄弱，严重制约了文化遗产保护事业的发展。为了促进文化遗产法理论的研究，推动文化遗产法的国际学术交流，2011年7月4—5日，中国人民大学法学院与法国奥弗涅大学政法学院联合举办了首届“中法文化遗产法国际研讨会”。来自法国、中国大陆和台湾地区的五十余位专家学者出席了本次研讨会，就文化遗产法发展中的一些重要理论与实践问题进行了深入探讨。《文化遗产法：概念、体系与视角》即为该研讨会的论文精选集，是从与会者提交的近三十篇论文中筛选出来，经作者和主编仔细修改加工，最后汇编而成的。

该书共分三个主题：第一部分为文化遗产法的一些基本理论问题，如文化遗产的概念、文化遗产保护理念、文化遗产法的体系和沿革等；第二部分为《保护世界文化和自然遗产公约》与文化遗产保护专题，作者们主要围绕该公约在法国、中国的实施，以及作为非公约缔约方的中国台湾地区如何保护世界级文化遗产地等问题，进行了从理论到实践各方面的探讨；第三部分为不同类型文化遗产保护的法律问题，包括非物质文化遗产的保护、不可移动文物的保护及流失文物追索等热点问题。其中，法国学者的4篇论文已全文翻译成中文，但为了体现论文的原有风貌，也为了方便国外读者的阅读而保留了法文版本。考虑到该书对法语读者可能具有的参考作用，中国学者的论文都附有法文摘要。

中国和法国都是文化遗产极为丰富的国家，担负着共同的文化遗产保护责任。法国在文化遗产保护方面积累了丰富的经验，其文化遗产法的发展对于中国而言具有重要的启示和借鉴价值。而中国在文化遗产法制发展中遇到的复杂问题也会给法国和其他国家带来一定的启发，并对国际文化遗产法制理论与实践的发展提出新的挑战。中国台湾地区在文化遗产法律体系的建构及其与国际接轨方面也有一些独特的经验和体会，台湾学者的论文对于大陆学者了解台湾地区文化遗产法的发展状况非常有益。

在本书即将付梓之际，要特别感谢中国人民大学法学院、法国奥弗涅大学政法学院和法国驻华使馆，没有它们的积极推动和鼎力支持，就不会有这个意义深远的国际研讨会，也不会有这本充满思考和探索的著作。

王云霞

2012年4月12日

第一部分 文化遗产法：概念、体系和沿革

我国文化遗产保护法律体系的建构	朱兵/ 3
L'organisation du régime juridique de protection	
du patrimoine culturel en Chine	Zhu Bing/ 12
文化遗产的概念与分类探析	王云霞/ 13
Les recherches sur la notion et la classification	
du patrimoine culturel	Wang Yunxia/ 22
文化遗产法的创建：政治背景、历史沿革及其	
对当代的启示	安妮·艾莉迪耶/ 24
L'invention du droit du patrimoine culturel; une nécessité	
politique Un aperçu historique; une leçon pour le temps	
présent	Annie Héritier/ 32
安德烈·马尔罗与中国的文化遗产	奥雷利安·安东瓦纳/ 44
André Malraux et le patrimoine	
de la Chine	Aurélien Antoine/ 53
台湾地区“文化资产保存法”的沿革与规范：	
以古迹为中心	许耀明/ 66
L'évolution et le contenu de la loi sur la conservation du	
patrimoine culturel à Taiwan; l'exemple de la protection	
du monument historique	Xu Yaoming/ 77
中国文化遗产法的形成与发展	黄树卿/ 78
La genèse et l'évolution du droit du patrimoine	
en Chine	Huang Shuqing/ 87
文化遗产法律保护的借鉴与思考——	
基于法国的经验	孔德超/ 88
La leçon à tirer et la réflexion sur la protection	
juridique du patrimoine culturel	
——l'expérience française	Kong Dechao/ 92

第二部分 1972 年《保护世界文化和自然遗产公约》与文化遗产保护

法国的世界遗产管理与世界遗产名录登录	弗洛朗·卡尼尔/ 97
GESTION DES BIENS FRANÇAIS ET INSCRIPTION SUR LA	
LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL	Florent Garnier/ 104
公法遗产及其法理要旨	刘红婴/ 114
Le patrimoine en droit public et sa substance juridique	Liu Hongying/ 131
《保护世界文化和自然遗产公约》在中国的履约实践	李伟芳/ 132
L'application de la Convention concernant la protection du	
patrimoine mondial, culturel et naturel en Chine	Li Weifang/ 140
《保护世界文化和自然遗产公约》对非缔约成员世界级	
文化遗产保护体系之影响	
——以台湾地区世界级文化遗产保护专案为例	谢银玲/ 141
L'influence de la Convention concernant la protection du patrimoine	
mondial, culturel et naturel sur le régime de protection du	
patrimoine culturel de classe mondiale des Etats non-membres	
——par le témoignage du projet de protection du patrimoine	
culturel de classe mondiale de Taiwan	Sabina, Yin-Ling HSIEH/ 159
1972 年《保护世界文化和自然遗产公约》与敦煌莫高窟法律	
保护的完善	穆永强/ 161
La Convention concernant la protection du patrimoine mondial,	
culturel et naturel de 1972 et l'amélioration de la protection	
juridique de la Grotte bouddhique de Mo Gao	Mu Yongqiang/ 168

第三部分 不同类型文化遗产的法律保护

房屋征收中建筑遗产保护问题的法律思考	李玉雪/ 171
La protection juridique du patrimoine culturel en	
matière de l'expropriation des maisons	Li Yuxue/ 184
中国国有不可移动文物的法律保护——由其属性出发	郭萍/ 186
L'analyse sur la protection juridique du bien culturel	
immobilier relevant de la propriété de l'Etat en Chine	
——Par le caractère du bien	Guo Ping/ 192
从社区案例谈非物质文化遗产民事权利保护的法律路径	龙文/ 193
Une analyse sur la voie légale de protection du patrimoine	
culturel immatériel liée aux des droits civils—à travers des	

affaires dans les communautés	Long Wen/ 197
数字化遗产：关键与前景	穆萨·塔利比/ 199
La dimension immatérielle du patrimoine:	
enjeux et perspectives	Talbi Moussa/ 203
历史文化街区中非物质文化遗产的法律保护	崔璨/ 208
La protection juridique du patrimoine culturel immatériel	
dans les quartiers historiques et culturels	Cui Can/ 215
《关于发生武装冲突时保护文化财产公约的第2议定书》	
评析——兼论我国加入的必要性和相关规定的完善	胡秀娟/ 217
L'analyse du protocole II relatif à la Convention pour la protection	
des biens culturels en cas de conflit armé	
——la nécessité de l'adhésion de la Chine et de	
l'amélioration des règles juridiques concernées	Hu Xiujuan/ 227
中国海外流失文物返还的法律困境与对策	彭蕾/ 228
La difficulté et la solution pour la revendication des biens	
culturels exportés illégalement à l'étranger	Peng Lei/ 235

第一部分

文化遗产法：概念、体系和沿革

我国文化遗产保护法律体系的建构

朱兵*

【摘要】我国文化遗产保护法律制度是中国特色社会主义法律体系的一个重要组成部分。新中国成立以来，我国在文化遗产保护方面的法律制度主要包括两个方面：一是《宪法》和《民族区域自治法》所确立的基本法律依据和准则；二是物质与非物质文化遗产保护的专门性法律、法规和规章等。我国文化遗产保护法律制度建设的根本目标，就是要建立起全方位保护文化遗产的法律制度，这也是我国文化发展和社会主义法制建设的一个重要任务。随着我国《非物质文化遗产法》的正式出台，我国文化遗产保护制度必将日趋完善。

【关键词】物质文化遗产 非物质文化遗产 法律体系

一、当前文化遗产保护的特点

当前，从世界范围来看，随着全球科技、经济的迅速发展，随着人类文明的不断进步，人们对文化遗产的认识在不断深化。文化遗产保护在今天愈来愈形成一个浪潮，并呈现出三个特点：

特点之一是对文化遗产重要性的认识越来越深刻，已远远超过了传统社会对文化遗产的认识。在经济、科技全球化进程日益加快的今天，文化遗产对一个国家、民族的重要性越来越突出，对保持文化多样性的重要性越来越突出。这种重要性除了体现在一般的文化意义上外，还体现在政治、经济、民族、国家文化主权等方面。文化的问题、文化遗产的问题从来没有像今天这样为全球所关注。这种趋势和现象具有相当深刻和复杂的历史背景和时代原因：一是在以信息技术、互联网技术为核心的科技、经济发展下，全球一体化的趋势日益突出，国家、民族、地域的特征与界限在相当程度上被不断削弱和打破。二是西方发达国家借助科技、经济的优势，利用全球化的趋势，在全球极力推行西方文化及其相关的价值理念。美国学者亨廷顿一个著名观点就是当今的世界冲突就是“文明的冲突”。所谓“文明的冲突”说到底就是文化和宗教的冲突，也就是信念、精神、价值观和文化传统的冲突。在他看来，所谓全球化就是西方文化的思想、价值和观念的全球化。个别西方国家极力在全世界通过种种手段推销其思想文化，在文化上大力推行“单边主义”，严重威胁到其他国家的文化主权和文化

* 朱兵，全国人大教科文卫委员会文化室主任。

安全。因此，保护不同民族、群体、地域的传统文化，维护世界文化的多样性，成为各国政府普遍关注并付诸实施的重要战略问题。不仅越来越多的发展中国家意识到保护本国文化遗产的重要性，一些发达国家也逐步认识到这个问题不能忽视。三是文化及其文化遗产，特别是以活态文化为特点的非物质文化遗产，体现了一个国家、民族的血脉和精神，是国家、民族的身份象征和价值象征，其源自农耕文明的独特性是其依附现代工业社会、信息社会所产生的文化所不能取代的。在某种意义上，它的消亡意味着民族个性、民族特征的消亡，也意味着文化基因和文化血脉的中断。保护文化遗产，既是不同文化尤其是弱势文化实现文化平等权、文化认同权的一个重要内容，更是维护世界文化多样性、促进世界和平共处、共同发展的一个重要内容。

特点之二是对文化遗产保护对象的认识不断加深，保护范围在不断扩大，保护程度在不断提高。用今天的观念看，在文化遗产的范畴中，主要包括物质文化遗产和非物质文化遗产（或有形文化遗产和无形文化遗产）两大类。但在相当长的时间内，人们对文化遗产的保护主要是围绕着物质形态的文化遗产（或有形文化遗产）来进行的。物质形态的文化遗产（主要指文物、建筑群和遗址）保护的发展从近代以来大体可以概括为三个阶段：第一个阶段是对重要的、单体的文物古迹的保护。在欧洲工业革命之前，欧洲大陆对文化遗产的保护主要集中于此。第二个阶段则扩大到对文物古迹周边环境、对某个历史建筑群为主体的历史街区、历史区域乃至某个古城镇的保护。第三个阶段则是由物质文化遗产保护扩大到对非物质文化遗产的保护。这三个阶段大体反映了人们对历史文化遗产保护认识的深化。由于历史原因，各国对物质文化遗产的保护有着明确的共识，有着较完备的国内法；国际间也达成了不少协定和公约。近些年来，非物质文化遗产成为文化遗产保护的一个重要内容，引起了广泛的关注。因此，文化遗产保护对象已经突破了传统范畴，涵盖了物质文化遗产和非物质文化遗产两大部分。保护方式呈现出一种多元化的趋向，保护对象与人们的社会存在愈来愈紧密相连，成为其社会生活方式、生存方式的重要组成部分。从我国国务院发布的有关文件也可以看出这种认识上的发展变化。以前国务院发布的都是加强和改善文物保护的通知，其后又就非物质文化遗产的保护发出专门通知。2005年12月，国务院发布《关于加强文化遗产保护的通知》，首次在政府文件中用“文化遗产”一词涵盖物质文化遗产和非物质文化遗产，并决定自2006年起，每年6月的第二个星期六为我国的“文化遗产日”。

特点之三是重视文化遗产的不可再生性，强调文化遗产的可持续发展。文化遗产是一个国家、民族历史文明的载体，是不可再生的文化资源。这种“不可再生性”就是文化遗产的本质属性。但是，随着文化遗产在经济社会发展中的作用日益突出，由于观念认识和市场经济下追求经济效益的原因，保护与利用的矛盾日益尖锐、突出，成为文化遗产保护工作面临的一个焦点问题。一些地方为了谋取经济利益，对文化遗产采取“竭泽而渔”的态度，进行破坏性的开发利用。例如：一切为了实现经济效益，不尊重、不弘扬文化遗产的文化属性和优秀价值，毁坏文化遗产的原生态环境和历史风貌；或无限制地发展游客数量，使文化遗产本身难以承受；或只谋取经济利益而不维护文化遗产，甚至以种种名目改变文化遗产原始形态等。一些地方在开发利用非物

质文化遗产时存在的问题也非常突出，如在一些民俗旅游点、民俗风情园，非物质文化遗产的展示被演变为纯粹的商业行为，其文化的珍贵价值和意义却被抛弃、湮灭；在世界文化遗产的申报工作中也出现了“重申报、轻保护”的现象。因此，如何有效保持文化遗产的可持续发展，这是我们文化遗产工作中需要解决的一个突出问题，也是促进整个社会可持续发展的一项重要工作。一些发达国家在这方面做得比较好，采取多种措施保护文化遗产的原生形态、防止出现过度利用。这一现象也引起了我国党和政府的高度重视，不少地方开始采取措施加以避免，比如龙门石窟、黄山、张家界开展环境整治，布达拉宫实行对旅游人数的限制等。从根本上说，是坚持保护为主、合理利用，还是主张经济效益优先、利用优先，这种观念认识上的分歧决定了对待文化遗产的基本态度。为此，我们国家的《文物保护法》明确规定：“文物工作贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针。”国务院在有关文件中，将非物质文化遗产保护工作的方针也明确为“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”^①。这一方针符合非物质文化遗产保护的特点和规律。

二、我国对文化遗产的保护实践

我国是一个有着五千年文明史的发展中国家，有着极为丰富的文化遗产。新中国建立以来，对文化遗产的保护也经过了一个发展过程，即从最重要的单个有形文物古迹的保护逐渐扩大到对历史街区、城镇和自然遗产及自然景观的保护，扩大到对以非物质文化遗产为主要对象的民族、民间传统文化的全面保护。改革开放以来，我国文化遗产保护工作成就斐然，保护的规模、范围、程度都大大超过前三十年。

一是文物保护工作成绩显著。在迄今为止国务院公布的六批全国重点文物保护单位中，有五批是改革开放以来所公布的。自2008年起，在全国范围内开展了第三次文物普查工作，基本上摸清了全国不可移动文物和地下埋藏文物的情况。截至2010年上半年，全国共调查登记不可移动文物约90万处。其中，新发现60余万处。目前，我国有全国重点文物保护单位共六批2353处，省级文物保护单位7000处，县级文物保护单位6万多处。全国有114个城市被列为国家历史文化名城。长城、故宫等40处文化和自然遗产被列入世界遗产名录，世界遗产数量位居世界第三。全国有博物馆2400多座，馆藏可移动文物2000余万件，每年举办陈列展览上万个，接待观众数亿人次。特别是自2008年以来，各地实行了博物馆免费参观制度，在充分利用博物馆的公益作用和功能、宣传和弘扬爱国主义精神上发挥了巨大作用。在考古发掘方面，以配合三峡工程、小浪底水库、京九铁路等重大工程为重点，开展了大规模的考古发掘工作，取得了重大成果。同时，建立了历史文化名城保护制度，强调对文物周边环境和历史文化名城、历史街区、村镇的整体格局和历史风貌的保护，逐步扩大了文物保护的对象和范围，形成了我国文物保护的思路和特点。

二是非物质文化遗产保护工作取得重大进展。我国有56个民族，这些民族都有着自

^① 国务院办公厅《关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》（国办发〔2005〕18号）。

己历史悠久、丰富多彩、特色鲜明的非物质文化遗产。我国对传统民族、民间文化的保护有着悠久的历史。新中国成立以来，有组织、有计划地开展了一系列抢救、保护活动，在民族、民间传统文化的整理、研究、保护和发展方面都投入了大量的人力、财力，取得了相当成就，例如，对三大史诗《格萨尔王传》（藏族）、《江格尔》（蒙古族）、《玛纳斯》（柯尔克孜族）的收集整理，以及对维吾尔族的大型传统音乐经典套曲《十二木卡姆》的收集整理等。改革开放以来，我国政府在全国范围内开展了一项浩大的民族、民间传统文艺十大集成的收集、整理、编撰、出版工作。不少地方也都建立了专门的民族博物馆或民俗博物馆。一些省、市、区地方政府和社会各界也开展了很多工作，抢救、保护和传承当地民族、民间文化，出现了很多新形式和新做法，例如，云南的民族村、民族文化传习馆，贵州的民族文化生态博物馆等都是如此。2005年3月，国务院办公厅颁发了《关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》（以下简称《意见》）。这是国家最高行政机关首次就我国非物质文化遗产保护工作发布的权威指导意见，明确提出保护工作的重要意义、目标和方针，建立保护制度、工作机制等。《意见》指出：“我国各族人民在长期生产生活实践中创造的丰富多彩的非物质文化遗产，是中华民族智慧与文明的结晶，是连接民族情感的纽带和维系国家统一的基础。保护和利用好我国非物质文化遗产，对落实科学发展观，实现经济社会的全面、协调、可持续发展具有重要意义。”^②从2005年起，文化部门在全国范围内开展了非物质文化遗产资源普查，普查出非物质文化遗产资源近87万项，建立了非物质文化遗产代表性项目国家级名录和地方名录，命名了一大批代表性传承人。被列入各级名录的非物质文化遗产代表性项目有7万项之多，其中1028项被列入“国家非物质文化遗产名录”，7109项被列入“省级非物质文化遗产名录”。文化部还公布了3488名国家级项目传承人，各省、市、自治区公布了6332名地方项目传承人。此外，我国还建立了闽南、徽州、四川羌族等10个文化生态保护实验区，有520多座专题博物馆，197座民俗博物馆。

尽管如此，我国的非物质文化遗产保护工作仍面临着严峻形势。特别是一些以口传心授为依存的非物质文化遗产正在迅速损毁、消失和流失。在全球一体化的趋势下，保持民族、民间传统文化的多样性受到了外来文化的强烈冲击。随着市场经济和工业化、城市化的飞速发展，随着生活、生产方式的改变，非物质文化遗产的生存环境发生了变化。民族、民间独有的文化习俗、服饰建筑、传统工艺等逐渐被消融、湮灭。例如，在一些原住民族的服饰和织锦中，祖传的民族图案和手工艺品被现代图案和现代日用品所取代；外来文化的装饰替代了传统装饰；现代建筑替代了传统民居。民族、民间的传统口头文学、史诗自然流失；掌握一定传统艺术技能的民族、民间艺人已为数不多，传承困难，后继乏人。收集、整理、调查、记录、建档、展示、利用、人员培养等工作相当薄弱，普遍存在资金、人员不足的困难。面对这种状况，一个主要原因就是缺乏国内法律的保障。同时，境外一些国家和机构通过各种渠道大量采集、收购我国珍贵的非物质文化遗产实物资料，造成了文化资源的严重流失，对此也缺乏国

^② 国务院办公厅《关于加强我国非物质文化遗产保护工作的意见》（国办发〔2005〕18号）。

家法律的限制。正是在这样的背景下，希望通过制定相关的法律来保障非物质文化遗产的生存发展，就成为一种现实的迫切要求。

三、我国物质文化遗产保护法律制度的形成和发展

我国文化遗产保护法律制度是中国特色社会主义法律体系的一个重要组成部分。新中国成立以来，我国在文化遗产保护方面的法律制度主要包括两个方面：一是《宪法》和《民族区域自治法》所确立的基本法律依据和准则；二是物质与非物质文化遗产保护的专门性法律、法规和规章等。从专门法的角度看，我国物质文化遗产保护法律制度的形成和发展大体可以分为三个时期：

第一个时期是从新中国成立前后到 20 世纪 60 年代的初创时期。新中国建立前夕，著名建筑学家梁思成先生编写了“全国重要建筑文物简目”（以下简称《简目》）共 450 条，并附“古建筑保护须知”，这为当年解放战争提供了文物保护的依据。1950 年 5 月，政务院发布保护古迹的政令，从中央到地方设立了文物保护管理机构。1961 年国务院颁布《文物保护管理暂行条例》。同年以梁思成的“简目”为基础，国务院公布首批 180 处全国重点文物保护单位。这时期一个最重要的成果就是建立了文物保护单位制度，针对不可移动文物，根据不同价值，分别确定为不同级别的文物保护单位。这期间，行政命令是文物保护的主要依据和规范，对文化遗产的认识也仅限于重要的文物古迹本身。

第二个时期是 20 世纪 80 年代改革开放时期。以 1982 年全国人大常委会颁布实施《文物保护法》为标志，我国对物质文化遗产的保护开始走上法制化的轨道。这时期，文物保护出现了全新局面。随着大规模经济建设的发展，国家制定了新时期文物保护基本方针政策。1982 年全国人大常委会颁布实施《文物保护法》后，国务院和有关部门、地方立法机关和地方政府也都制定了一系列配套性法规和规章，初步形成了我国物质文化遗产保护法律法规体系。《文物保护法》初次颁布时虽然只有 33 条，但它首次从法律的角度对文物的对象和保护范围、标准，对文物保护单位、考古发掘、馆藏文物、私人收藏文物、文物出境都作了规定，确立了一些重要原则和制度，如明确了文物保护对象的标准是“具有历史、科学、艺术价值的文物”；划定了文物保护的范围共五大类；确立了文物保护单位制度和历史文化名城保护制度；明确了配合基本建设的抢救性发掘的原则；确立了文物修缮、保养、迁移时“不改变文物原状”的原则等。

这期间，由于对文物保护的认识在不断加深，文物保护的标准、范围开始注意到文物古迹与周边环境的关系，法律规定要“划定保护范围”和“划定建设控制地带”；注意到历史城区的保护问题，确立了历史文化名城的概念并将其纳入法律调整的范围，建立了具有中国特色的历史文化名城保护制度。1984 年，国务院也注意到传统街区、建筑群、小城镇、村寨的保护问题，下发通知，提出设立“历史文化保护区”，以作为历史文化名城的补充。各地政府也据此设立了不少地方保护的“名城”、“名镇”、“名村”或“文化保护区”等。显然，这个时期无论是在立法上还是在观念上，文物保护的范围已被大大拓展。

第三个时期是 20 世纪 90 年代后期以来，进一步建设和完善物质文化遗产法律制

度的时期。随着社会主义市场经济的迅猛发展，文物保护面临一系列新情况、新问题，如大规模经济建设和城市改造与文物、历史文化名城、大遗址保护产生冲突，旅游开发与文物资源保护之间发生冲突，盗掘古墓葬、盗窃馆藏文物等各种文物犯罪活动日趋严重等。为及时解决这些问题，立法工作有了重大进展：

一是修改《刑法》，加大对各种文物犯罪活动特别是日益严重的盗掘古墓葬、古遗址和文物走私活动的刑事处罚力度。1991年全国人大常委会对《文物保护法》中涉及盗窃、走私、故意破坏、玩忽职守造成文物损毁流失、私自出售文物等行为，明确要求追究刑事责任。同时，全国人大常委会还颁布《关于惩治盗掘古文化遗址古墓葬犯罪的补充规定》，对《刑法》进行了修改，规定对有关犯罪行为，情节较轻的处3年以下有期徒刑，情节严重的处10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。1997年全国人大常委会对《刑法》进行了全面修改，增加了“妨害文物管理罪”，共6条，对故意损毁、过失损毁、私自出售、赠送外国人、倒卖禁止经营的文物等行为，分别处以3年、5年和10年以下有期徒刑；对严重盗掘、盗窃行为的处罚则更为严厉。^③

二是全面修订《文物保护法》，使之适应经济社会的发展。从20世纪90年代中期，全国人大和国务院有关部门就开始了对《文物保护法》的修订调研工作。这次修订在全国引起了一场相当广泛的争论，集中反映了我国在社会主义市场经济发展过程中文物保护工作所面临的新挑战。2002年第九届全国人大常委会在广泛深入征求意见的基础上，经过四次审议通过了新修订的《文物保护法》。新修订的《文物保护法》由原来的33条增加到80条，在保留旧法一些好的原则和制度的前提下，针对现实需要和文物保护认识的发展，增加了相当多的内容，主要有：明确规定文物工作的基本方针是“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”；规范了保护与利用的关系，明确规定各级人民政府应当重视文物保护，正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系，确保文物安全。基本建设、旅游发展必须遵守文物保护工作的方针，其活动不得对文物造成损害；明确规定各级政府应当把文物工作纳入地方经济和社会发展规划、纳入城乡建设规划、纳入财政预算、纳入体制改革、纳入各级领导责任制；进一步扩大文物的范围，特别在文物定义的第二项中增加了近现代重要史迹、实物、代表性建筑，增加了历史文化街区、村镇保护制度；完善了不可移动文物保护制度，增加了对文物保护单位的保护范围和建设控制地带内禁止行为的具体规定；完善了考古发掘制度；增加了馆藏文物交流渠道、补偿制度和退出馆藏的制度；扩大了民间文物流通渠道，建立了文物拍卖制度；进一步完善了相关法律责任。新《文物保护法》的出台，为我国新形势下依法开展文物保护工作奠定了坚实基础。

四、加入《保护非物质文化遗产公约》，全面启动我国非物质文化遗产立法工作

自20世纪90年代初，我国开始注意到非物质文化遗产（无形文化遗产）保护的

^③ 根据经济社会发展的需要，2011年5月1日施行的《刑法修正案（八）》取消了对文物犯罪适用死刑的规定。

法制建设问题，但出于认识上的局限性，立法实践零散而不完整。1990年《著作权法》首次确认民间文学艺术作品享有著作权并受法律保护，同时规定，具体保护办法由国务院另行制定。民间文学作品是传统文化知识的一个重要组成部分，这是国家法律第一次明确从保障民事权利的角度来确认传统文化知识的法律地位。从实践中看，建立保护民间文学作品著作权的国内法是世界知识产权组织大力推动的一项重要工作，并早在20世纪80年代就提出了示范法条，这对历史悠久、传统文化资源丰富的国家具有积极意义。但由于民间文学作品的著作权有着相当的特殊性、复杂性，如何具体规范，在理论上存在较大争议，有关部门一直在进行立法调研。在专门法规方面，1997年国务院制定颁布了《传统工艺美术保护条例》，这是我国第一个关于传统工艺美术行业发展、人才保护的行政法规。人才、技能是传统工艺美术的继承发展的基础，也是非物质文化遗产的一个重要内容。该法规对此作出了一些规定，建立了工艺美术大师的评定、保护制度，确立了一些相关保障措施。由于行政管理机构的变化，该法规的执行在实践中也出现了一些困难。

20世纪下半叶以来，非物质文化遗产保护逐渐成为一个国际性问题，出现了一股强化政府行政保护的势头。联合国教科文组织1989年通过了《保护民间创作建议书》，倡导各成员国保护传统文化和民间文化。1997年11月，联合国教科文组织第29届大会通过了建立“人类口头和非物质文化遗产代表作”的决议。2000年4月，该组织总干事致函各国，正式启动了“人类非物质文化遗产代表作名录”的申报、评估工作，并于2001年开始在全球范围内选评。迄今我国已有昆曲艺术、古琴艺术、新疆维吾尔木卡姆艺术、蒙古族长调民歌、端午节等29项名列其中。2001年11月，联合国教科文组织第31届会议通过了《世界文化多样性宣言》（以下简称《宣言》）。《宣言》强调文化多样性的重要意义，主张各国应制定相应文化政策，保护文化的多样性。2002年9月，该组织专门就非物质文化遗产的保护召开第三次全球文化部长会议，通过了《伊斯坦布尔宣言》，强调非物质文化遗产是构成人们文化特性的基本要素，是全人类的共同财富，各国政府有责任制定政策和采取措施保护它们，使之不断传承和传播。近些年来，该组织还积极推动相关国际公约的达成，经过不断的起草和修改，2003年10月，联合国教科文组织第32届大会通过了《保护非物质文化遗产公约》（以下简称《公约》）。该《公约》由此成为与《保护世界文化和自然遗产公约》相呼应的国际公约，要求“各缔约国应该采取必要措施确保其领土上的非物质文化遗产受到保护”，这些措施包括“适当的法律、技术、行政和财政措施”^④，通过拟订清单、制订保护规划、建立保护机构、培养保护队伍、加强宣传、传播、教育等来确认、展示和传承这种遗产。这为各成员国制定相关国内法提供了国际法依据。2004年8月，我国政府正式向第十届全国人大常委会第十一次会议提请加入该项公约，经全国人大常委会审议后得到了批准。我国成为全球率先批准加入该《公约》的国家之一。2006年我国成为该公约的政

^④ 联合国《保护非物质文化遗产公约》，2003年10月17日。