

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.03.014

# 中国西部世界遗产地方专门保护法比较研究<sup>\*</sup>

姜敬红

(乐山师范学院 政法系,四川 乐山 614004)

**摘要:**中国西部共有10部世界遗产保护地方专门法,其中,5个地方性法规,2个地方规章、3个单行条例。西部世界遗产专门保护法规符合立法原则规定,因而是有效的,但作为地方立法,它们只能在所辖区域范围内施行。西部地区10个世界遗产专门保护法的法规体例和内容因世界遗产的特质和保护现状的不同而有所不同。

**关键词:**中国西部;世界遗产;法规;比较研究

**中图分类号:**D922.16 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)03-0074-06

世界遗产是被联合国教科文组织和世界遗产委员会确认的地球上罕见且为全人类公认的具有突出意义和普遍价值的文物古迹及自然景观。世界遗产具有稀缺性、唯一性、独特性、不可再造成性和不可替代性等特点,分为文化遗产、自然遗产、文化与自然混合遗产(又称“文化与自然双遗产”)、文化景观遗产、人类口头及非物质遗产等五种类型。本文所称世界遗产即世界文化和自然遗产,包括世界文化遗产、自然遗产、自然和文化混合遗产以及文化景观遗产(简称“世界遗产”或“世遗”),不包括人类口头及非物质遗产。

我国于1985年12月12日加入《保护世界文化和自然遗产公约》(简称《世界遗产公约》)。1999年10月29日,中国当选为世界遗产委员会成员。中国于1986年开始向联合国教科文组织

申报世界遗产项目。截至2008年,中国先后被批准列入《世界遗产名录》的世界遗产已达37处,其中文化遗产25项,自然遗产7项,文化和自然混合遗产4项,文化景观1项。<sup>[1]</sup>我国拥有的37项世界遗产中,澳门特别行政区一项,其余36项在内地,其中,长城为东西部共有,独属西部的有12项。按种类统计,中国西部有陕西秦始皇陵及兵马俑、甘肃敦煌莫高窟、西藏布达拉宫及拉萨大昭寺和罗布林卡、云南丽江古城、重庆大足石刻、四川青城山和都江堰等6项世界文化遗产,占全国世界文化遗产总数(不含长城)的24%。有四川九寨沟、四川黄龙国家级名胜、云南三江并流、四川大熊猫栖息地、中国南方喀斯特等5项自然遗产,占全国自然遗产总数的71.42%。自然和文化混合遗产1项(四川峨眉山-乐山大佛

\* [收稿日期]2011-02-06

[基金项目]2009年度四川省旅游发展研究中心基金项目(教育厅重点课题);四川省哲学社会科学重点研究基地——四川旅游发展研究中心立项资助课题(LY09-08)“‘5·12’大地震对西部世界遗产的影响及法律保护新思考”

[作者简介]姜敬红(1963—),男,四川洪雅人;副教授,在乐山师范学院政法系任教,主要从事世界遗产法律保护方面的研究。

风景区),占全国自然和文化遗产混合总数的20%;文化景观遗产0项。独属西部的12项世界遗产占全国37项世界遗产总数的35.13%。由此可知,中国有近三分之二的世界遗产分布在中、东部,只有约三分之一的世界遗产在西部。其中,自然遗产主要在西部,文化遗产和自然和文化混合遗产主要在中、东部,文化景观只有中、东部有,西部目前暂缺。<sup>[1]</sup>

## 一、中国西部世界遗产保护地方立法情况概述

世界遗产立法是指法定的国家机关,依照法定职权与程序,认可、创制、修改和废止世界遗产法律和世界遗产规范性法律文件的一项专门性活动。立法是整个法制系统工程的一个不可缺少的重要环节,也是实施依法治国方略,实现有法可依问题的根本途径。保护世界遗产是对先人的责任对后人的义务。世遗保护,各国有责——保护世界遗产首先且最主要是世界遗产所在国的责任,这已成为世界遗产保护的国际共识。《世界遗产公约》规定,世界遗产所在国领土内的文化和自

然遗产的确定、保护、保存、展出,责任在本国。世遗保护,立法当先——在世界遗产的保护上,世界遗产所在国的规制作用首先表现在保护政策、法律的制定上。我国地方各级人大常委会和政府十分重视世界遗产法制建设工作,除根据国家法律法规普遍制定了相关实施细则外,据笔者统计,还结合本地实际制定了30个(不含澳门特别行政区法律)世界遗产保护地方性法规、地方规章和单行条例<sup>[1]</sup>。其中,西部有10个,即《重庆市大足石刻保护管理办法》、《四川省世界遗产管理条例》、《四川省都江堰水利工程管理条例》、《云南省三江并流世界自然遗产地保护条例》、《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》、《西藏自治区布达拉宫保护管理办法》、《甘肃省敦煌莫高窟保护条例》、《陕西省秦始皇陵保护条例》、《黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例》、《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》。另据报道,武隆喀斯特世界遗产保护已经正式列入重庆市人大2008年的立法计划。<sup>[2]</sup>

中国西部世界遗产保护地方立法情况一览表

法规名称	通过、批准机关	批准时间	保护对象	法规性质
重庆市大足石刻保护管理办法	重庆市人民政府	1998年6月1日	大足石刻	地方政府规章
四川省世界遗产管理条例	四川省人大常委会	2002年1月18日	大熊猫栖息地、九寨沟、黄龙等	地方性法规
四川省都江堰水利工程管理条例	四川省人大常委会	1997年6月16日(03年11月28日修订)	四川青城山和都江堰的都江堰部分	地方性法规
云南省三江并流世界自然遗产地保护条例	云南省人大常委会	2005年5月27日	三江并流	地方性法规
云南省丽江历史文化名城保护管理条例	丽江纳西族自治县人大(云南省人大常委会批准)	1994年6月2日	丽江古城	单行条例
西藏自治区布达拉宫保护管理办法	西藏自治区人民政府	1997年11月18日	布达拉宫	地方政府规章
甘肃省敦煌莫高窟保护条例	甘肃省人大常委会	2002年12月7日	莫高窟	地方性法规
陕西省秦始皇陵保护条例	陕西省人大常委会	2005年7月30日	秦始皇陵及兵马俑	地方性法规
黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例	黔南布依族苗族自治州人大(贵州省人大常委会批准)	2007年3月30日	中国南方喀斯特贵州部分	单行条例
阿坝藏族羌族自治州实施《四川省世界遗产保护条例》的条例	阿坝藏族羌族自治州人大常委会(四川省人大常委会批准)	2007年7月27日	大熊猫栖息地、九寨沟、黄龙等	单行条例

## 二、中国西部世界遗产保护地方立法研究

世界遗产法的规定可以看作对世界遗产基本关系和世界遗产保护指导思想的一种回应。这种回应是否具有正当性,是否体现了法律关系内在的逻辑结构,能否适应世界遗产保护的需要?这种回应可以有不同的方式,通过立法技术的运用体现为不同的立法模式,哪种模式是最佳的?这些都是需要我们研究的问题。下面仅就法规性质和文本的结构即基本的模式作一研究,立足于立法思路的整理。

### (一)西部世界遗产保护法的性质和效力研究

我国现行的立法体制,基本上属于集权为主结合分权的模式,并具有自己的鲜明特色,即“一元、两级、多层次”的结构体系。“一元”是指依据宪法的规定,我国是实行单一制的国家,全国范围内只存在一个统一的、一体化的立法体系。“两级”是指依据《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)和《中华人民共和国立法法》(简称《立法法》)的规定,我国立法体制分中央立法和地方立法两个立法等级。与此相适应,世界遗产立法根据立法机关的地位不同,分为中央和地方两级立法。地方立法,指特定的地方国家政权机关,依法制定和变动,效力不超出本行政区域范围的规范性法律文件活动的总称。分析可知,中国西部世界遗产10个专门保护法规均属地方立法。

规范性法律文件,是地方立法的各种法的形式总称,在中国现阶段包括地方性法规、地方政府规章(简称“地方规章”)、自治条例、单行条例、特别行政区的法律和其他规范性法律文件。中国地方立法目前由一般地方立法、民族自治地方立法和特区地方立法所构成。特区立法又包括经济特区和特别行政区两方面立法。在一般地方立法和民族自治地方立法内部,又有层次的区别。中国西部目前没有特区,故西部世界遗产立法由一般地方立法、民族自治地方立法所构成,包括地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例等规范性法律文件。上述10个世界遗产专门保护法规中,《四川省世界遗产管理条例》、《四川省都江堰水利工程管理条例》、《云南省三江并流世界自然遗

产地保护条例》、《甘肃省敦煌莫高窟保护条例》和《陕西省秦始皇陵保护条例》等五个世界遗产专门保护条例属地方性法规,占总数的50%。《重庆市大足石刻保护管理办法》和《西藏自治区布达拉宫保护管理办法》属地方规章,占总数的20%。《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》、《黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例》和《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》属单行条例,占总数的30%。

根据《宪法》和《立法法》的规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定单行条例,自治州、自治县的单行条例,报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章。中国西部世界遗产专门保护法规符合上述立法原则规定,因而有效的。但作为地方立法,它们只能在所属区域范围内施行。

### (二)西部世界遗产保护法的法规体例研究

法规体例或曰法规结构指法规文本的基本框架。内含了立法者的基本逻辑与价值取向,而其背后更加深刻的背景即为立法体例的决定因素。首先,法规所要调整的社会关系的内在结构是决定立法体例的首要因素。法规需调整哪些社会关系,欲调整的诸社会关系孰轻孰重,以何种方式进行调整等都决定着该法规的结构。其次,对世界遗产来说,决定立法体例的另一个因素是该世界遗产的保护现状。不同地区世界遗产的保护水平不同、模式不同,规制方式自然不同,反映在各地的世界遗产法规中,其立法体例也会不同。

法规结构一般包括三方面的要件:①法规的名称。名称是法规的必备条件,法规的规范性首先是法规的名称中表现出来的。规范化的法规名称应反映其适用范围、内容和效力等级。②法规中结构单位的编排,即法规中章、节、条、款、项

的安排。规模大的法规一般划分较细,章、节、条、款、项齐全,而规模小的法规往往有所省略。其中,条是构成法规的最基本的单位,是世界遗产立法技术的重要方面,具有相对独立性和完整性。③法规中总则、分则、附则的设计。总则是法规中具有统领性的条文,居于开篇的位置,其内容包括立法目的、立法根据、立法原则、效力等。分则是总则的具体化,从内容数量上看,是法规的主体部分,规范的是该法规的实际内容,居于总则与附则中间的位置。附则规定的是辅助性内容,包括法规解释权、有关法规的废止及本法的生效日期等,其位于法规的最后。

西部世界遗产保护法的法规体例大体如此,但有一些差异。第一、《重庆市大足石刻保护管理办法》的法规结构情况:该办法共22条,正文约1640字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护范围(第2-3条);③保护原则(第4条);④管理机关及其职责(第5-7条);⑤具体管理规定(第8-16条);⑥奖罚规定(第17-19条);⑦程序规定(第20条);⑧解释权归属(第21条);⑨施行日期(第22条)。<sup>[2]</sup>第二、《四川省世界遗产管理条例》的法规结构情况:该条例共26条,正文约2339字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护范围(第2-3条);③保护原则(第4条);④管理机关及其职责(第5-7条);⑤具体管理规定(第8-21条);⑥罚则(第22-24条);⑦特别规定(第25条);⑧施行日期(第25条)。<sup>[3]</sup>第三、《四川省都江堰水利工程管理条例》的法规结构情况:该条例共52条,正文约4664字,分七章,主要讲下述问题:①总则(第1章),包括立法目的和立法依据(第1条);适用范围(第2-3条);保护原则(第4条);管理机关及其职责(第5-7条);奖励规定(第8条);②工程建设(第2章)(第9-14条);③工程管理与保护(第3章)(第15-24条);④用水管理(第4章)(第25-32条);⑤经营管理(第5章)(第33-38条);⑥法律责任(第6章)(第39-50条);⑦附则(第7章)(第51-52条)。<sup>[4]</sup>第四、《云南省三江并流世界自然遗产地保护条例》的法规结构情况:该条例共30条,正文约3579字,未分章。主要讲下述问

题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护范围(第2-4条);③保护原则(第4条);④管理机关及其职责(第5-7条);⑤具体管理规定(第8-24条);⑥法律责任(第25-29条);⑦施行日期(第30条)。<sup>[5]</sup>第五、《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》的法规结构情况:该条例共44条,正文约4515字,分六章,主要讲下述问题:①总则(第1章),包括立法目的和立法依据(第1条);适用范围(第2条);保护原则(第3条);管理机关及其职责(第4-6条);奖励规定(第7条);②大研古城保护管理(第2章)(第8-18条);③历史文物保护管理(第3章)(第19-27条);④风景名胜保护区保护管理(第4章)(第28-36条);⑤罚则(第5章)(第37-39条);⑥附则(第6章)(第40-44条)。<sup>[6]</sup>第六、《西藏自治区布达拉宫保护管理办法》的法规结构情况:该办法共28条,正文约2441字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护范围(第2条、第5条);③管理机关及其职责(第3-4条、第9-13条);⑤具体管理规定(第6-8条、第14-20条);④罚则(第21-27条);⑤解释权归属(第27条);⑥施行日期(第28条)。<sup>[7]</sup>第七、《甘肃省敦煌莫高窟保护条例》的法规结构情况:该条例共41条,正文约4360字,分五章,主要讲下述问题:①总则(第1章),包括立法目的和立法依据(第1条);保护范围(第2条);保护原则(第3条);管理机关及其职责(第4-6条);经费保障(第7条);奖励规定(第8条);②保护对象与保护范围(第2章)(第10-13条);③保护管理与利用(第3章)(第14-29条);④奖励与处罚(第4章)(第30-39条);⑤附则(第5章)(第40-41条)。<sup>[8]</sup>第八、《陕西省秦始皇陵保护条例》的法规结构情况:该条例共29条,正文约3033字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护对象、保护范围(第2条、第5-6条);③保护原则(第3条);④管理机关及其职责(第7-10条);⑤具体管理规定(第11-22条);⑥罚则(第23-28条);⑦施行日期(第29条)。<sup>[9]</sup>第九、《黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例》的法规结构情况:该条例共18条,正文约1729字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依

据(第1条);②保护对象、保护范围(第2-3条);③管理机关及其职责(第4-8条);④具体管理规定(第9-13条);⑤罚则(第14-16条);⑥特别规定(第17);⑦施行日期(第18条)。<sup>[10]</sup>第十、《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》的法规结构情况:该条例共16条,正文约1490字,未分章。主要讲下述问题:①立法目的和立法依据(第1条);②保护范围(第2条);③保护原则(第3条);④管理机关及其职责(第4-6条);⑤具体管理规定(第7-14条);⑥特别规定(第15);⑦施行日期(第16条)。<sup>[11]</sup>

分析可知,中国西部世界遗产10个专门保护法规中有8个地方性法规或单行条例采用了“(某地)(某世界遗产)保护(管理)条例”名称,有2个地方政府规章采用了“(某地)(某世界遗产)保护(管理)办法”名称,这一做法符合《立法法》的规定并反映其适用范围、内容和效力等级。值得一提的是2002年前,该类法规多采用“管理条例”或“管理办法”名称,2002年开始,该类法规名称变成“保护条例”或“保护办法”。这一名称的变化在某种程度上反映了立法指导思想的变化,即从世界遗产管理和开发利用法发展为世界遗产保护促进法,这体现了在世界遗产保护中政府角色从“管理者”到“保护者”的变化。基本上转变了世界遗产事业初期以管理和开发利用为主,促进保护为辅的状态。

章的名称和章、条排列顺序,大致表征了该法规涵盖的社会关系及立法者对各种社会关系的重视程度。10个地方专门保护法规的章条数及其序列在大体相近的同时存在若干差别:中国西部世界遗产10个专门保护法规中有7个无章和节这两个结构单位,只有条、款两个结构单位,反映出西部多数世界遗产专门保护法规规模较小。法规字数也说明了这点,中国西部世界遗产10个专门保护法规平均字数不足3000字,有30%的保护法规不足2000字。其中,《四川省都江堰水利工程管理条例》字数最多,有是4664字;《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》字数最少,仅有1490字。10个专门保护法规平均条数为30.6条,最多的是52条(《四川省都江堰水利工程管理条例》),最少的是16条

(《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》)。三个有“章”这一个结构单位的专门保护法规的章数分别为5、6、7章。各法规章和条所含内容的排列顺序不尽相同,但多参照了《四川省世界遗产管理条例》的排列顺序,即都将世界遗产保护放在首位,而后对管理和开发利用在文本中间进行了规定,再次是法律责任和实施时间等问题。体现了从宏观到微观,从实体到程序的立法技术。就目前的情况来看,这样一种设置方式,在逻辑上尚不够清晰,不能够明确体现其规制的社会关系,往往是将对各种社会关系的调整混杂一起,不利于理解立法的指导思想,也会给施行带来一定的问题。

### (三)西部世界遗产保护法的总则内容研究

世界遗产专门保护法规则往往都是一些较为具体的规定,各世界遗产的特质和保护现状的有所不同决定了分则内容的较大差异性。在此,我们仅对西部世界遗产专门保护法规总则内容进行比较研究。世界遗产专门保护法规总则一般包括了立法目的、对基本概念的界定、适用范围、该地区世界遗产保护的基本原则、政府在促进世界遗产保护中的义务、世界遗产行政管理部门职权的总体性规定等内容。

1. 立法目的。西部10个世界遗产专门保护法无一例外把立法目的和立法依据放在第一条,具体为:“为了加强对大足石刻的保护管理”(《重庆市大足石刻保护管理办法》)、<sup>[2]</sup>“为了加强对四川省世界遗产的保护和管理”(《四川省世界遗产管理条例》)、<sup>[3]</sup>“为了加强都江堰水利工程的管理和保护,充分发挥水利工程的综合效益,适应国民经济发展和城乡居民生活用水的需要”(《四川省都江堰水利工程管理条例》)、<sup>[4]</sup>“为了有效保护和合理利用三江并流世界自然遗产地资源”(《云南省三江并流世界自然遗产地保护条例》)、<sup>[5]</sup>“为加强对国家级丽江历史文化名城的管理,弘扬民族历史文化,促进社会主义物质文明和精神文明建设”(《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》)、<sup>[6]</sup>“为加强对布达拉宫的保护和管理”(《西藏自治区布达拉宫保护管理办法》)、<sup>[7]</sup>“为了加强对敦煌莫高窟的保护、管理和利用,弘扬中华民族优秀的历史文化

(《甘肃省敦煌莫高窟保护条例》)、<sup>[8]</sup>“为了加强秦始皇陵的保护,保持秦始皇陵的历史风貌和自然环境的真实性、完整性、协调性”(《陕西省秦始皇陵保护条例》)、<sup>[9]</sup>“为加强对岩溶资源的保护,合理开发和利用岩溶资源”(《黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例》)、<sup>[10]</sup>“为了加强对阿坝藏族羌族自治州辖区内世界遗产的保护和管理”(《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》)。<sup>[11]</sup>可见,西部10个世界遗产专门保护法规都把该地世界遗产的保护作为立法目的放在首位,对世界遗产保护的促进则是一个总体性的目标,体现了对世界遗产保护的重视。

2. 适用范围。有三种界定方式,一是从主体的角度,如《云南省三江并流世界自然遗产地保护条例》规定,“在三江并流世界自然遗产地范围内从事保护、利用活动的单位和个人,应当遵守本条例”。<sup>[5]</sup>《陕西省秦始皇陵保护条例》规定,“在秦始皇陵进行文物保护、生产生活、经营服务、旅游开发、参观游览等活动的组织和个人,应当遵守本条例”。<sup>[9]</sup>《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》规定,“各机关、企业、事业单位和其他组织及个人,都有保护历史文化名城的义务,必须遵守本条例”。<sup>[6]</sup>二是从行为的角度,如《重庆市大足石刻保护管理办法》规定,“本办法适用于大足县境内北山、宝顶山、南山、石篆山、石门山摩崖造像保护范围及其建设控制地带的保护管理”。<sup>[2]</sup>《四川省世界遗产管理条例》规定,“在四川省世界遗产保护范围内进行活动,必须遵守本条例”。<sup>[3]</sup>《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》规定,“在自治州辖区内的世界遗产保护范围内进行活动,应当遵守本条例”。<sup>[11]</sup>三是从主体和行为相结合的角度,如《西藏自治区布达拉宫保护管理办法》规定,“本办法适用于布达拉宫的保护和管理。保护、管理布达拉宫涉及的个人,均应遵守本办法”。<sup>[7]</sup>《四川省都江堰水利工程管理条例》规定,“在都江堰灌区范围内从事水利工程建设、管理、保护以及涉及水利工程的各项建设活动的单位和个人,均应遵守本条例”。<sup>[4]</sup>笔者认为宜采用主体和行为相结合的方式界定适用范围,这更符合世界遗产保护法规所调整的社会关系的要求。

3. 世界遗产保护的基本原则。西部10个世界遗产专门保护法规中,《黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例》未明确规定该地世界遗产保护和管理的基本原则,《四川省都江堰水利工程管理条例》只规定管理原则而未明确规定保护的基本原则,其余8个法规均对该地世界遗产保护的基本原则有明确规定。《重庆市大足石刻保护管理办法》规定,“文物的保护与维修,应坚持保护为主、抢救第一的方针;文物的保养、修缮、迁移,必须遵循不改变文物原状的原则”。<sup>[2]</sup>《四川省世界遗产管理条例》规定,“世界遗产保护坚持有效保护、统一管理、科学规划、永续利用的原则。在保护的前提下,合理开发利用”。<sup>[3]</sup>《云南省三江并流世界自然遗产地保护条例》规定,“遵循科学规划、有效保护、统一管理、合理利用的原则,坚持可持续发展战略,建立健全生态补偿机制”。<sup>[5]</sup>《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》规定,“丽江历史文化名城的保护管理,坚持抢救第一、保护为主的方针,在保持历史文化名城原来总体布局、形式、风格特点的前提下,进行城市建设总体规划 and 必要的保养、维修、改造”。<sup>[6]</sup>《甘肃省敦煌莫高窟保护条例》规定,“敦煌莫高窟的保护,应当坚持‘保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理’的方针,正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系,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”。<sup>[8]</sup>《陕西省秦始皇陵保护条例》规定,“秦始皇陵保护坚持保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针,正确处理文物保护与当地社会经济发展、人民群众生产生活的关系”。<sup>[9]</sup>《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》规定,“自治州对世界遗产实行科学规划,统一管理,严格保护,合理开发,永续利用的原则,确保世界遗产地的完整性、真实性”。<sup>[11]</sup>保护与开发利用的矛盾是世界遗产管理中的基本矛盾,也是目前世界遗产管理中的主要矛盾。中国西部世界遗产保护地方立法都应把握住的世界遗产管理中的主要矛盾,找准制约事物发展的关键,都应把保护遗产的真实性和完整性放在首位,强调“有效保护”和“合理利用”并重。

4. 政府在促进世界遗产保护中的义务和管理

部门的职责。西部10个世界遗产专门保护法规中都有对政府在促进世界遗产保护中的义务和管理部门职责的规定,而且一般都较为原则。大都突出强调了政府应当把世界遗产保护纳入国民经济和社会发展规划,强调其要发挥的协调作用,以及在发展世界遗产保护教育方面的义务。例如,具有代表性的《四川省世界遗产管理条例》是这样规定的,“省人民政府建设、文化行政管理部门按照各自的职责,负责全省世界遗产保护利用的监督管理工作。世界遗产地的县级以上人民政府负责本行政区域内世界遗产保护利用的综合管理工作。建设、文化、林业、环境保护、国土资源、水利、民族、宗教、旅游等行政管理部门按照各自的职责,做好世界遗产保护利用的监督管理工作。法律法规另有规定的,从其规定”。“世界遗产地县级以上人民政府应当设立管理机构,负责世界遗产的保护、利用和管理的工作。世界遗产保护范围内的所有单位,应接受世界遗产管理机构的管理”。<sup>[3]</sup>这些规定具有政府在世界遗产保护中的角色,体现了政府主导型的鲜明特征。而关于世界遗产保护行政管理部门职权的总体性规定,在新近修改的一些地方综合性世界遗产保护法规中,突出了行政管理部门在发展诸事项中的协调、组织职能,这是对世界遗产保护综合性、关系复合化特征的一个回应。

综上所述,中国西部世界遗产的立法作为地方立法,在世界遗产保护方面较好地完成了补充中央法律、法规以及先行一步为中央立法积累经验的任务。但,西部保护世界遗产地方的专项立法尚处在初级阶段,世遗立法,任重道远。

### [参考文献]

- [1] 单霁翔. 国家文物局:2008年的工作与2009年的工作思路[EB/OL]. 人民网-文化频道 2008-12-22.
- [2] 姜敬红. 论中国的世界遗产立法[J]. 新疆大学学报, (哲学社会科学版)2008-01.
- [3] 重庆市大足石刻保护管理办法[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [4] 四川省世界遗产管理条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [5] 四川省都江堰水利工程管理条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [6] 云南省三江并流世界自然遗产地保护条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [7] 云南省丽江历史文化名城保护管理条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [8] 西藏自治区布达拉宫保护管理办法[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [9] 甘肃省敦煌莫高窟保护条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [10] 陕西省秦始皇陵保护条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [11] 黔南布依族苗族自治州岩溶资源保护条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [12] 阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例[EB/OL]. 法搜网 <http://www.fsou.com>.
- [13] 张世均,甘爱冬. 我国少数民族非物质文化遗产的类型与特点[J]. 重庆交通大学学报(社会科学版), 2007(3).

(责任编辑:杨睿)

## Comparative Study on the Specific Protection Regulations for the World Inheritance in China's West Region

JIANG Jing-hong

(Department of Politics and Law, Leshan Normal College, Sichuan Leshan 614004, China)

**Abstract:** There are ten local specific regulations for protecting the world inheritance in China's west region, among which, there are five local regulations, two local conventions and three single rules. The specific world inheritance protection regulations comply with legislation principle, as a result, they are effective, as local regulations, however, they can only come into force within their jurisdictional zones. The style and contents of the ten specific regulations for protecting the world inheritance in China's west regions are different with the varying of the features of the world inheritance and the status quo of their protection.

**Key words:** China's west region; the world inheritance; regulation; comparative study