

“一带一路”文化遗产 保护模式的选择与优化

李华成

摘要:“一带一路”文化遗产可以采取国别性保护、世界遗产式保护和区域性保护三种模式。“一带一路”文化遗产国别性保护模式存在保护不一致、外部监管缺乏等问题。“一带一路”文化遗产属于全人类文明成果,但不可能全部纳入世界遗产名录中予以保护。“一带一路”文化遗产区域性保护则能够有限度地统一保护标准并将保护更多遗产。中国在“一带一路”文化遗产保护模式选择建构中应积极推动更多“一带一路”文化遗产成为世界文化遗产,要积极引导沿线国家加强文化遗产保护力度,充分发挥区域性保护在“一带一路”文化遗产保护中的主导作用。

关键词:“一带一路”文化遗产 世界遗产 区域性保护

中图分类号:G112 文献标识码:A 文章编号:1001-2338(2016)03-0044-05

作者简介:李华成,男,法学博士,长江大学法学院副院长、副教授,武汉大学艺术法研究中心兼职研究员。研究方向:国际法和文化政策法规。

DOI:10.14154/j.cnki.qss.2016.03.008

“一带一路”文化遗产属于特定区域、特定时期、特定文化价值的遗产,是“一带一路”沿线国家合作精神和民心相通的历史见证,也是“一带一路”战略得到沿线国家积极响应的重要文化动力。对“一带一路”文化遗产实施有效保护有利于加快推动“一带一路”战略的实现,国别性保护、世界遗产式保护和区域性保护三种模式应以更为适当的方式融入到“一带一路”文化遗产保护中来。

一、“一带一路”文化遗产的国别性保护

“一带一路”文化遗产的国别性保护也可称为属地性保护或国家性保护,是指所在国对境内的“一带一路”文化遗产单独构建保护机制,自行确定保护标准、措施等加以保护。文化遗产国别性保护符合国家主权原则,是主权国家行使属地管辖权权能的具体体现。目前,有相当数量的“一带一路”沿线国家制定有文化遗产保护法规,并将部分“一带一路”文化遗产纳入到国内文化遗产范畴加以保护。

(一)“一带一路”文化遗产国别性保护的必要性

基金项目:国家社会科学基金项目“国际文化遗产公约在我国的实施的研究”(12CFX101)、“文化产业促进立法问题研究”(13BFX127) 2015年度中国楚文化研究院开放式基金项目“文化遗产保护与代表性传承人支持关系研究”。

“一带一路”文化遗产已经成为国家文化、区域文化和世界文明的重要载体,相关沿线国家理应对其加以特殊保护。“一带一路”文化遗产和其他文化遗产并无本质区别,仅在形成的背景、所蕴含的文化价值上存在差异,二者共同构成一国文化整体。在已经有效实施的文化遗产保护的“一带一路”沿线国家,制度层面和文化层面没有理由将国内“一带一路”文化遗产排除在国家文化遗产保护范畴之外。

“一带一路”文化遗产的国别性保护是十分重要的保护路径。一方面,实施国别性保护能够扩大对“一带一路”文化遗产的保护范围。文化遗产国际保护范围比较有限,不可能将更多“一带一路”文化遗产纳入到保护中来,更多沿线国家构建国内性文化遗产保护制度,能够覆盖更多“一带一路”文化遗产。另一方面,实施国别性保护能够增强“一带一路”文化遗产的保护效果。国别性保护以不违反区域性和普遍性方法为前提,对“一带一路”文化遗产实施国别性保护,则在保护标准、保护的力度等方面高于其他保护办法,属于更强的保护。

(二) “一带一路”文化遗产国别性保护存在的问题

国别性保护会带来“一带一路”文化遗产认定上的多样性,会使相当数量“一带一路”文化遗产不能够纳入到保护中来。认定是文化遗产保护的基础和前提,国别性保护下不同国家保护文化遗产的范围会有所不同。一方面,不同国家所认同保护的文化遗产门类有所差别,这将导致特定文化遗产难以得到有效保护。以非物质文化遗产保护为例,哈萨克斯坦等国将“某个民间或者传统文化活动集中的地区”即“文化空间”纳入到非遗保护范畴,而我国的《非物质文化遗产保护法》尚未明确“文化空间”。另一方面,因国家认定标准的差异也会导致在甲国保护的遗产在乙国难以得到保护。如何判断特定文化遗产的可保护性在不同国家做法并不一样,西方强调世界遗产的功能属性,而中国更偏重遗产的深层次文化含义。^[1]东西方意识交汇碰撞下的“一带一路”沿线国家的国内遗产保护必然会出现认定标准的差异。

国别性保护会带来“一带一路”文化遗产保护原则、措施、监管的差异性,会使得“一带一路”文化遗产保护的复杂化。第一,国别性保护下“一带一路”文化遗产的保护原则将会因国而异。学术界有真实性、完整性、生态性、功能性等文化遗产保护原则的不同观点,不同国家的遗产保护会选择不同立法指导思想,功能性保护立法主导的国家可能更重视遗产的经济价值的发挥,真实性保护立法主导的国家则可能更强调遗产的文化内涵。第二,国别性保护下“一带一路”文化遗产的保护措施和力度将有所不同。一般来说,经济情况较好文化底蕴深厚国家的文化遗产保护会好于其他国家。“一带一路”沿线国经济发展水平差异很大,随之而来的是各国对“一带一路”文化遗产保护水准会有不同。第三,国别性保护下“一带一路”文化遗产保护的监管可能乏力。“一带一路”文化遗产的国别性保护的监管属于典型的内部自我监督,缺乏有效外部评价监督机制。

二、“一带一路”文化遗产的“世界遗产”保护模式

“一带一路”文化遗产的世界遗产保护模式是指将“一带一路”文化遗产纳入到世界遗产名录,根据相关国际文化遗产公约的规定实施国际性保护。文化遗产的“世界遗产”保护模式目前主要是对列入到“世界遗产名录”和“世界非物质文化遗产名录”的那些文化遗产分别根据《保护世界文化和自然遗产公约》和《保护非物质文化遗产公约》的要求加以保护。世界遗产保护有着较为雄厚的资金保障即世界遗产基金。世界遗产基金自设立以来,发挥了重要作用,为自然遗产和文化遗产保护提供了有力的物质基础和保障。^[2]

(一) “一带一路”文化遗产实施“世界遗产”保护模式的必要性

“一带一路”文化遗产是特定历史时期特定地域的文化象征,文化价值大影响范围广,大都具备成为世界遗产的基本条件。“一带一路”文化遗产既有属于《保护世界文化和自然遗产公约》规定的遗产,也有属于《保护非物质文化遗产公约》规定的遗产,因此,可以根据公约的要求分别申报成为相应类别的“世界遗产”。如2014年,“丝绸之路:长安——天山廊道”正式被命名为“世界文化遗产”,

成为首例世界遗产保护模式下的“一带一路”文化遗产。同样的遍布在沿线各国的“一带一路”文化遗产数量庞大,还有相当比例已达到成为世界遗产条件,需要积极申报。

“一带一路”文化遗产纳入到世界遗产保护中来,更有利于保护和传承。东西方文化差异明显,文化差异会在社会领域引发冲突,应进一步实现文化融合和交流,作为曾经东西交流直接载体的“一带一路”文化遗产在新时期进一步发扬传承十分重要。纳入世界遗产名录的文化遗产有着更强的国际影响力,也有着更完善的国际保护机制,更多的“一带一路”文化遗产纳入到世界遗产名录中来,显然能发挥更为重要的作用。

(二) “一带一路”文化遗产的“世界遗产”保护模式存在的问题

第一,“世界遗产”认定的有限性和众多“一带一路”文化遗产的广泛纳入之间的矛盾。以世界遗产名录为例,自1972年《保护世界自然和文化遗产公约》缔结以来,截至2015年7月,40多年来列入世界遗产名录的文化遗产数量仅为1031项。根据公约规定,凡提名列入《世界遗产名录》的文化遗产项目,必须符合特定标准,并经世界文化遗产专家咨询机构论证,经世界遗产委员会最终同意方可获得批准。^①因此,将内容广泛数量庞大的“一带一路”文化遗产全部纳入到世界遗产名录加以保护显然是不现实的。

第二,“世界遗产”认定程序的复杂性与“一带一路”文化遗产保护的现实需要之间存在矛盾。即使特定“一带一路”文化遗产已经完全符合世界遗产名录的认定标准,也仍需要根据程序完成认定,“世界遗产”认定程序复杂不利于“一带一路”文化遗产的申报。从申报主体来说,“世界遗产”每个主权国家只能申报一个,许多“一带一路”文化遗产具有整体性,不可能割裂开来单独申报,若完全按照每次多国联合申报某一特定“一带一路”文化遗产去操作,则将浪费大量的时间和机会。从申报步骤来说,世界遗产申报需要经9大步骤,主权国家申报遗产则通常会耗巨大精力去准备。以已列入世界文化遗产名录的“丝绸之路:长安——天山廊道”为例,中国、哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦自2006年就联合启动,2014年方最终获批,历经8年,其成功申报归功于中、哈、吉三国的通力合作,以及国内专家集体、专业团队、各级政府、遗产地的管理者和利益相关方做出巨大的努力。^[3]“一带一路”文化遗产保护是现实急需,通过申报成为世界遗产名录方式获得有效保护将十分艰辛。

第三,“世界遗产”保护模式自身也存在诸多需要进一步优化的地方。一方面,《非物质文化遗产公约》并不能很好保护被列入到非物质文化遗产名录中的“一带一路”文化遗产。《公约》并没有涉及到如何规制对非物质文化遗产的不当利用问题,也没有规定对于未遵守公约的处罚措施,缺乏强有力的执行手段,法律约束力差,使得保护非物质文化遗产的保护措施特别是国内措施难以落实。^[4]另一方面,《保护世界自然和文化遗产公约》在保护列入到世界文化和自然遗产名录中的“一带一路”文化遗产上也有诸多需要进一步改进的地方。如纳入《世界遗产名目》须有关国家同意制度会导致所在国的不申报会致使部分“一带一路”文化遗产自行毁灭^②,如遗产保护基金来源的非一致性强制缴纳会导致最终资金难以有效保障等。^③

① 《世界遗产名录》的文化遗产项目认定标准为:1. 代表一种独特的艺术成就,一种创造性的天才杰作;2. 能在一定时期内或世界某一文化区域内,对建筑艺术、纪念物艺术、城镇规划或景观设计方面的发展产生极大影响;3. 能为一种已消逝的文明或文化传统提供一种独特的至少是特殊的见证;4. 可作为一种建筑或建筑群或景观的杰出范例,展示出人类历史上一个(或几个)重要阶段;5. 可作为传统的人类居住地或使用地的杰出范例,代表一种(或几种)文化,尤其在不可逆转之变化的影响下变得易于损坏;6. 与具有特殊普遍意义的事件或现行传统或思想或信仰或文学艺术作品有直接或实质的联系。

② 《世界遗产公约》第4条和第6条第1款有关国家主权原则的规定在对《世界遗产名目》的规定中也同样体现,即把一项遗产列入《世界遗产名目》需征得有关国家同意。

③ 《世界遗产公约》第16条第1款中规定了强制性义务,即“公约缔约国每两年定期向世界遗产基金纳款”。但第16条第2款随即补充到“然而,本公约经第31条或第32条中提及的国家均可在交存批准书、接受书或加入书时声明不受本条第1款的约束”。也就是说,虽然每个成员国义务必须每两年向世界遗产基金捐款,但是如果缔约国在签订条约时,声明对该条款保留的则除外。这就使得第16条第1款的强制性规定相当于一纸空文。而在实际上,更多的国家在加入《世界遗产公约》时,对该条款采取了保留,如巴西、丹麦、保加利亚、法国等等。这些国家将没有义务向世界遗产基金捐款。

三、“一带一路”文化遗产的区域性保护模式

“一带一路”文化遗产的区域性保护是指采取区域性办法对“一带一路”文化遗产实施保护,主要是指“一带一路”沿线国家成立区域性组织、制定区域性办法措施共同协调、管理、保护“一带一路”文化遗产相关问题。

(一) “一带一路”文化遗产区域性保护模式建构的必要性

第一,是“一带一路”文化遗产自身的需要。“一带一路”是文化交流之路、文明对话之路,涉及几十个国家、数十亿人口。“一带一路”文化遗产形态不同、风格各异,有别于一国境内的其他文化遗产,蕴含着区域交流、跨文化等价值符号,通过区域性保护机制能够更好地保护传承这一特定文化遗产。

第二,是补充完善现有保护机制的需要。一方面,区域性保护能够有效弥补国别性保护的不足,国别性可能会致使相当数量“一带一路”文化遗产徘徊在特定国家文化遗产保护之外,可能导致不同国家列入保护范围的相同“一带一路”文化遗产遇到不同保护“待遇”,专门适用于“一带一路”文化遗产的区域性保护显然在标准上能够做到统一。另一方面,区域性保护更是“一带一路”文化遗产的“世界遗产”保护的发展。“世界遗产名录”短期内不可能纳入更多的“一带一路”文化遗产,增强保护必须要找新出路。

(二) “一带一路”文化遗产区域性保护模式建立的基础

第一,建立“一带一路”文化遗产的区域性保护具备良好的政治基础。政治互信是区域性机制建立和实施的基础,一直以来,“一带一路”沿线国家之间政治交往发展态势良好。以中国为例,已和陆上丝绸之路部分国家建立了上合组织、中阿合作论坛,已和海上丝绸之路部分国家建立了东盟“10+1”,上述政治合作交流机制为国家间开展文化交流合作畅通了渠道、增强了可能。

第二,建立“一带一路”文化遗产区域性保护存在着深厚的文化基础。“一带一路”沿线国家属于东西方文明交汇,但合作、平等、共赢的文化精神被广泛认同,这也正是有着深厚历史底蕴的古丝路文化的魅力影响至今的关键所在。“一带一路”文化遗产的保护是对丝路文化的挖掘、传承和发扬,是进一步丰富沿线国历史文化,传承共同理念,区域性保护必然能够随着文化认同理念应运而生。

第三,建立“一带一路”文化遗产区域性保护已有一定的法律基础。一方面,众多“一带一路”沿线国是相关国际遗产公约缔约国,对遗产国际保护法律理念的认同有助于区域性法律文件的出台。如古丝路重要国家中国、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦等都是《世界遗产公约》缔约国,这有利于相关国家在遗产国际保护机制基础上建构区域性机制。另一方面,部分“一带一路”沿线国已经为文化遗产保护作出了法律努力。截至2015年3月,中国已经与塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、卡塔尔等国签署了共建“一带一路”合作备忘录,文化交流和遗产保护就是其中重要条款。

(三) “一带一路”文化遗产区域性保护模式的建构设想

第一,“一带一路”文化遗产区域性保护的组织建设。首先,应争取更多国家成为“一带一路”文化遗产保护条约的成员国。遗产保护不仅是遗产所在国和沿线国的责任,更多国家的加入意味着对“一带一路”文化遗产的更大范围认同。其次,应成立由“一带一路”文化遗产所在国为成员的权力机构。遗产所在国在遗产保护中肩负更大责任,应当在区域性办法的制定、实施、监督中发挥更多作用。再次,应当建立若干专业委员会各司其职,如保护委员会负责遗产的抢救保护、法律委员会负责文件政策制定审核、财务委员会负责预算管理等。此外,还应当确立合理的组织议事表决机制,明确事权以充分调动成员国积极性。

第二,相关国家在“一带一路”文化遗产区域保护中的职责。“一带一路”文化遗产区域性保护是区域组织为主、国家配合为辅的保护,该保护模式运行的重要基础是相关国家的积极履职。区域保护机构的办公运营、对遗产的保护传承等都建立在充分物质保障之上,这就需要相关国家积极承担财政支持。区域机构的工作空间场所、工作人员和对象均与相关国家息息相关,这就需要国家的积极配合。

第三,“一带一路”文化遗产保护的区域性措施和办法。一方面,应考虑建立“一带一路”文化遗产名录制,名录制的目的是界定区域保护的主体,制度本身也有助于推动各国不断挖掘保护境内的“一带一路”文化遗产。另一方面,应考虑建立“一带一路”文化遗产保护评估机制。区域性组织对“一带一路”文化遗产应重在保护而非认定,要定期和不定期对保护状况开展评估,以使得保护传承取得更好效果。

第四,“一带一路”文化遗产保护区域保护中的责任制度。要强化成员国的责任意识,要求各国立法明确将造成“一带一路”文化遗产损害、损毁的行为苛以相应的法律责任。要施行报告评议制度,要求成员国定期将履行区域性办法职责情况在会员国大会汇报。要加大对区域组织内部机构人员的管理,区域组织和人员是区域保护的直接责任主体,应明确其违反职责应受到的相应法律后果。

四、“一带一路”文化遗产保护模式的优化与中国应对

“一带一路”战略是由中国倡导的,文化遗产保护是“一带一路”战略中的基础性问题,中国理应在“一带一路”文化遗产保护模式的优化中发挥更积极作用。

(一) 推动沿线国建立高标准的“一带一路”文化遗产国别性保护制度

国别性保护是文化遗产保护的基础,区域性和普遍性保护的存在对国别性保护有了更高的要求。“一带一路”文化遗产应以高标准、全覆盖为保护目标,显然应发挥更多国家在其中的作用。作为“一带一路”战略倡导者的中国理应率先制定完善国内文化遗产保护的政策法规,构建保障有力、措施科学、管理规范的保护制度,为沿线国家的遗产保护立法提供示范。同时,应与沿线国家加强沟通、对话,引导其根据国情建立相应的国内文化遗产保护制度。

(二) 努力促使更多“一带一路”文化遗产成为“世界遗产”

“世界遗产”保护模式尽管在保护机制上存有缺陷,但该制度为相关遗产受到国别性保护的同时增添了新的保护路径。“一带一路”文化遗产需要有更多来自各个层面的保护,成为“世界遗产”显然有利无弊。作为“一带一路”文化遗产的主要造就者和“一带一路”战略倡导者的中国,促使更多“一带一路”文化遗产成为“世界遗产”有利于传播中华文明,也有利于国家战略的顺利实施。

(三) 积极争取主导建构“一带一路”文化遗产的区域性保护机制

“一带一路”战略的实施是一个系统工程,将为区域共同发展带来前所未有契机,作为区域性大国的中国应当在区域共同发展中发挥重要作用。“一带一路”文化遗产的区域性保护是一种新的遗产保护路径,“一带一路”战略对中国意义重大,遗产保护则作为“一带一路”战略的基础性工程,中国应当争取主导区域性保护机制的建构。在“一带一路”文化遗产的区域性保护机制建构中,应广泛听取沿线国意见,集思广益,必要时可以适度承担更多的人、财、物保障义务,争取更多国家的合作。

参考文献:

- [1]朱煜杰. 中西遗产保护比较的几点思考: 一个跨文化的视角[J]. 东南文化, 2011(3): 118-122.
- [2]马明飞. 《保护世界文化和自然遗产公约》适用的困境与出路[J]. 法学评论, 2011(3): 71-76.
- [3]苏成. 文化遗产是丝路经济带的重要符号和纽带[N]. 新疆日报(汉), 2014-06-26(002).
- [4]KURUK P. Commentary cultural heritage, traditional knowledge and indigenous rights: an analysis of the convention for the safeguarding of intangible cultural heritage[J]. MqJICEL, 2004, 11: 134.