

十年辛苦不寻常

——《非物质文化遗产法》出台记

本报记者 黎宏河

2011年2月25日,十一届全国人大常委会第十九次会议以155票赞成、2票反对审议通过了《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》”)。

这部法律的出台,是非物质文化遗产保护的一个里程碑,标志着我国非物质文化遗产保护走上依法保护的阶段。

从上世纪90年代末启动立法,到2011年6月1日正式施行,《非物质文化遗产法》走过了十多年的艰难立法之路。

非遗保护自古有之

对非物质文化遗产的保护和重视,中国有着光荣传统。

早在3000多年前的西周,中国就有了采诗、采风的制度,设有采诗之官,以“观风俗、知得失”。先秦著名文化典籍《易经》、《仪礼》、《尚书》、《山海经》等均有风俗和口头文学的记载。中国第一部伟大的诗歌总集《诗经》,就是以采集的民歌民谣为主体。

近代以来,特别是1918年,著名学者刘半农倡议,发起了搜集近世歌谣的文化运动,成为新文化运动的一个重要内容,并开启了中国民俗学的近代历程。

1942年,为体现为人民服务的文艺宗旨和开展向人民学习的文艺运动,解放区的文艺工作者响应毛泽东同志的号召,掀起了大规模的采风热潮。

新中国成立后,在党和政府的领导支持下,1950年,成立了以郭沫若为主任的中国民间文艺家协会,专事民间文艺的搜集、研究和民间文艺事业发展的规划。1958年,开展了全国性的采风活动。

真正催生非物质文化遗产保护立法思路萌芽的,是改革开放以后的诸多保护工程。其中,以中国民间文艺十大集成志书编纂出版工程的影响最大。该工程于1979年由文化部、国家民委、中国文联共同发起。《中国民间文艺十大集成志书》被誉为“中国民间文艺的万里长城”,它为后来的非物质文化遗产保护及其立法工作积累了丰富的素材、提供了有力的学术支持。

地方立法始于1998年

“非遗保护的立法工作,最早可以追溯到上世纪90年代。”全国人大教科文卫委员会文化室主任朱兵说,当时在九届全国人大教科文卫委任职的委员们,如朱开轩、范敬宜、夏大江、常沙娜、宋木文、高运甲等,对立法保护我国优秀民间传统文化非常积极。

限于我国立法程序和民族民间传统文化内容的广泛性,加之当时人们对民族民间传统文化保护的认识不足,九届全国人大教科文卫委萌生了“先地方、后中央”的立法思路。

1998年底,全国人大常委会委员、教科文卫委员会主任委员朱开轩率队对云南省民族民间传统文化保护工作进行了全面考察。考察结束后的座谈会上,朱开轩向云南省人大建议,可否在全国



一位传承人在成都国际非物质文化遗产博览园内展示藏族格萨尔彩绘石刻技艺(5月29日摄)。(新华社发)

率先制定有关保护民族民间传统文化的地方性法规。“地方先行,云南先行”,既为全国各地制定类似的法规提供借鉴,也为国家立法积累经验。

据参加座谈的人士回忆,时任云南省人大常委会主任的尹俊当场就表态同意。领导这一任务后,云南省人大常委会有关部门会同云南省文化厅、省民委、省旅游局等有关部门,成立了由各方面领导、专家和实际工作者参加的起草小组,深入到部分州市和县进行了较为广泛的调查研究。

草案出来后,云南省人大常委会又面向全省征求意见。之后,云南省人大常委会分管领导率队赴北京就条例的起草、修改情况向全国人大常委会教科文卫委员会汇报。全国人大常委会教科文卫委员会对此十分重视,组织召开座谈会,对云南省拟定的草案给予肯定,并提出了修改意见。

根据各方面的意见,起草小组对草案先后作出14次较大的修改。2000年6月26日,云南省九届人大常委会第16次会议以全票赞成的表决结果审议通过了《云南省民族民间传统文化保护条例》。

“全票赞成通过,这在地方立法史上,非常罕见。”朱兵说,这充分表明了当时人们对民族民间传统文化保护的期望和急切。

云南出台的这保护条例,对此后的全国和地方立法起到了极其重要的作用。

两个重要的会议

2000年11月7日,由全国人大常委会教科文卫委员会、文化部、国家文物局组织的“全国民族民间文化保护立法工作座谈会”在云南召开。

“这个会其实是个现场会,主要介绍云南经验。”朱兵说,当时邀请了20多个省市区,尤其是民族民间文化资源丰富的省市区有关负责人参加,“会开得很成功,对各地的影响很大”。

这个后来被研究学者称之为“地方立法总动员”的“云南会议”,拉开了各地立法工作的大幕。会议结束后,各地即投入力量开始了当地的民族民间文化保护立法工作。

2001年初,贵州省人大、省政府便将《贵州省民族民间文化保护条例(草案)》列入了立法调研计划。

立法不能闭门造车。为了吸收借鉴国外保护民族民间文化的立法成果和经验,2001年5月15日至6月3日,文化部、全国人大常委会教科文卫委员会组成了民族民间文化立法考察团赴瑞士、突尼斯、埃及等国,与世界知识产权组织、国际组织在传统文化保护立法上的经验和做法,更坚定了加快中国民族民间文化保护立法进程的决心。

为将国外经验和做法介绍给当时尚在探索的国内立法者们,2001年12月18日,“云南会议”的组织者在北京召开了一个被誉为“与国际接轨”的重要会议:“共同守护我们的精神家园——民族民间文化保护与立法国际研讨会”。来自丹麦、埃及、挪威、法国等10多个国家和地区的70余名官员和专家学者参加。

此次会议规格之高、规模之大,尤其是在国际视野里探讨民族民间文化保护与传承,拓展了国内立法的借鉴范围,也为中国政府参与国际社会在传统文化保护方面的工作提供了渠道和平台。

次年(2002年)7月30日,贵州省第九届人民代表大会常务委员会议第29次会议审议通过了《贵州省民族民间文化保护条例》。贵州成为继云南后又一个出台地方保护条例的省份。此后的2004年至2008年间,福建、广西、宁夏、江苏、新疆等省区分别出台了民族民间文化保护条例。

新世纪之初,全国人大常委会教科文卫委员会在对云南、四川、贵州、重庆、广西等地的民间艺术、传统工艺等进行调查后,向文化部提出了研究起草民族民间传统文化保护法的建议。2002年8月,文化部经过反复论证研究,向全国人大常委会报送了《中华人民共和国民族民间传统文化保护法(建议稿)》。这是文化部报送的第一份建议稿,也是最早的法律初稿。

在建议稿中,已对法律保护的对象、保护工作的方针、保护制度和保护方法作了规定,限于当时的认识,对民族民间传统文化概念的界定,对保护方法中行政保护和民事保护在法律中如何体现,还不十分明晰。

颇为值得一提的是,关于对民族民间传统文化的表述,直到今日,仍五花八门。有人称“民族文化遗产”,也有人称“无形文化遗产”,或者“口头与非物遗产”等。2000年5月颁布的《云南省民族民间传统文化保护条例》和2002年7月出台的《贵州省民族民间文化保护条例》,就分别使用了“民族民间传统文化”和“民族民间文化”。在国际层面上,联合国教科文组织和世界知识产权组织在1982年通过的《示范法条》中使用的是“Expression of Folklore”一词,中文直译是“民间文学表现(表达)形式”。

“非物质文化遗产”这一后来被统一的名称,来自于2003年10月17日联合国教科文组织通过的《保护非物质文化遗产国际公约》。该公约的英文版用词“intangible cultural heritage”在中文文本中被译为“非物质文化遗产”。

“非物质文化遗产”一词在国内最初并不被接受。2004年8月,全国人大常委会在审议批准我国加入联合国《保护非物质文化遗产国际公约》时,部分委员也表达了异议,但最终选择了尊重国际公约的规定。

这期间,十届人大教科文卫委员会又针对重点和难点问题进行了深入的专题研究,形成了《中华人民共和国民族民间传统文化保护法(草案)》,并将草案名称调整为非物质文化遗产保护法。

一直以来,我国现有的法律制度在非物质文化遗产的民事保护制度方面几乎呈空白状态。1999年的黑龙江省饶河县四排赫哲族乡政府诉鄂颂《乌苏里船歌》侵权案,以及贵州省三都水族自治县“水书”被抢注商标等案件的发生,催生了文化界对立法保护民族民间传统文化的意愿。在早期的民族民间传统文化保护法立法中,全国人大常委会教科文卫委员会也尝试着用法律手段确定非物质文化遗产的民事权利。

记者查阅了我国2005年之前起草的法律草案和建议稿,发现均有大量对非物质文化遗产进行民事保护的内容。2007年,国务院还将《非物质文化遗产保护法》列为二档项目,重点研究民事法律保护。2008年1月和6月,国务院法制办召开了两次民事保护专家研讨会。



4月7日,第二届西部非物质文化遗产展演暨西安文化遗产博览会在西安举行。图为国家级非物质文化遗产项目洛川鼓乐表演。(新华社发)

法主张权利、代表行使权利的集体也可能疏于行使权利,会导致“保护了却没有让保护者受益”。

争议的另一个焦点是,不少非物质文化遗产的流传地非常分散,甚至跨区域或跨民族。尽管可以多个地方共同进行保护,但一旦有侵害行为,共同的诉讼主体只有理论上而非实际的同等的利益分配权。比如,流传在青海、西藏、甘肃等地的国家级非遗《格萨尔王传》,青海、西藏等都可以进行保护,形成共同体,如果对此有侵害行为,青海和西藏可以成为共同的诉讼主体来主张权利,倘若只有青海或西藏一方进行诉讼,一旦由此获得的补偿,没有参与诉讼的一方是无权分配的。

还有一个非常重要的现实情况是,非物质文化遗产是千百年流传下来的文化形态,具有可变性和跨地域、跨民族性,因此具有相当的共有、共享性;而作为民事权利的知识产权在本质上体现的是权利的独占性、排他性,二者之间产生了很大冲突。其权利主体、归属如何确认,谁来主张权利、行使权利,有无保护期等问题,都超出了现行知识产权理论的范畴,对此国际国内包括法学界存在很大争议。这一问题如若处理不好,不仅会大量引发地域间、民族间的纠纷,更会对实现非物质文化遗产广泛传承、传播下去这一保护的最终目的产生极大障碍和不利影响。

尽管如此,在《保护非物质文化遗产国际公约》未通过之前,“民族民间传统文化保护法(草案)”中仍有民事保护的内容。民事保护问题持续纠缠不清,难以协调解决导致了2009年,国务院法制办调整方案,放弃在该部法律中制定非物质文化遗产保护的民事保护问题做出直接规定。

2004年起由政府主导

2004年底,鉴于法律名称作了变更,非物质文化遗产立法起草工作由全国人大常委会教科文卫委员会移交到国务院。文化部牵头,联合全国人大常委会、国务院有关部门、有关社会团体和研究机构等成立了立法工作小组,起草《非物质文化遗产保护法》。

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》,着重从政府保护的角度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。这一文件为后来的立法提供很好的参照和依据。

2006年9月,文化部完成《中华人民共和国非物质文化遗产保护法(草案送审稿)》,报请国务院审议。国务院法制办开始审查,广泛征求意见。

由于2007年至2008年组织大量专家论证民事法律保护问题,直到2009年,去掉“保护”二字的《非物质文化遗产法》确定最终方向,被列入一档项目。

随后,这部备受社会各界瞩目的法律,进入了快速的立法程序:2010年6月,国务院第115次常务会议通过《非物质文化遗产法(草案)》,并提请全国人大常委会审议;7月,全国人大常委会审议通过草案;8月,十一届全国人大常委会第16次会议对《非物质文化遗产法(草案)》一审;9月,全国人大常委会向社会征求意见;12月,全国人大常委会对《非物质文化遗产法(草案)》二审。

此前的几次审议中,限制境外组织和个人在国内进行非物质文化遗产调查,以及建立非遗代表性传承人退出机制,作为重大修改意见被提及。

2011年2月23日,经调整的《非物质文化遗产法(草案)》,送交全国人大常委会第三次审议。2月25日,十一届全国人大常委会第十九次全体会议表决通过《非物质文化遗产法》;国家主席胡锦涛当天签发了中华人民共和国主席令第四十二号,该法自2011年6月1日起施行。

(文化部政策法规司法制处处长王建华对本报亦有贡献)

最大的困难是认识问题

口述:朱兵(全国人大教科文卫委员会文化室主任)

整理:本报记者 黎宏河

在非遗立法中,最困难的是认识。为什么谈到认识问题呢?就是我们所说的民族民间传统文化也好,非物质文化遗产也罢,你怎么把它放在一个正确的位置。所谓正确认识,就是把它摆在国家社会、经济、文化发展的合适位置。你不要觉得这个问题很抽象,实际上这个问题很具体。

1998年之前,全国人大教科文卫委启动民族民间传统文化立法调研时,很多人不理解。上世纪90年代末期,整个国家的战略发展仍是以经济建设为中心。在当时谈到文化,人们最多的印象就是唱歌、表演。对文化来说,1998年之前,工作重心是放在文化市场上的。那时的全国文化市场轰轰烈烈,文化市场管理局在文化部里是最强势的业务司局,全国人大关注的焦点也集中在这里。1994年、1995年,我们搞了很多调研,都是针对文化市场管理方面的。但逐渐地,我们发现,文化市场只是一个市场发展的产物,并不能有效解决文化建设发展的基础和方向问题。在一个有着悠久历史和灿烂文化的文明古国,到底应该建设和发展什么样的文化,这是一个很大的课题。

当时还有一个契机,是文物法的修改过程中,出现了这样的思考:除文物外,其他的无形的文化遗产怎么办?就这样,对无形的文化遗产也就是后来的非物质文化遗产的立法保护问题进入了立法机关的视野。

现在回头来看,这一步走得非常对。通过法律的形式把党中央、国务院提出的关于继承和弘扬中华民族优秀传统文化的重要任务确定下来,使之成为全社会一体遵循的法律制度,顺应了经济社会的全面发展,符合广大人民群众的心声,是中华文化繁荣兴盛和中华民族伟大复兴的重要保障。但在当时,一些人对开展这个立法工作是不理解的。一是在认识上只重视经济建设,忽视或轻视文化建设;二是认为民族民间传统文化范围太广了,

包含的内容太多了,怎么保护啊;三是经济发展本身就需要投入,哪有投入进去这些文化的保护上啊;四是这些文化良莠不齐,那些糟粕怎么处理啊。也有同志说,民间文化本身就有随着时代的变迁自然消亡的规律,你保护它干什么啊?

理论界也有看法。有学者说,民族民间传统文化保护中提出,优秀的要传承,那优秀和不优秀怎么区分啊。文化上就没有什么优秀不优秀之分,因为它今天可以说优秀,明天可能就不优秀了。

地方一些领导同志也存在同样的问题。有的领导说,这个东西你就让它自然生消灭了得了,你还保护它做什么。

上世纪90年代中期,我有一次去新疆伊犁哈萨克自治州出差,欣赏了后来被列入国家级非遗名录的阿肯弹唱。那天,一位年长的“阿肯”(哈萨克族民间歌手——编者注)抱着冬不拉,边弹边唱,唱词是现场编的。他在弹唱中大致说,中央来人啦,尊重我们边疆文化啦,说是要立法保护我们啦,我们非常激动啊……言语和神情充满感激和兴奋。那一刻,我特受感染。我想,他是在为他哈萨克族的民族文化得到保护而兴奋。

这些文化是什么?是我们中华民族的根,民族的魂。每个少数民族都是中华民族的成员,每个少数民族的文化也正是中华民族文化的共同基因呀。我们立法为了什么?就是为了反映各族人民的热爱和诉求,使得由56个民族组成的、丰富多彩的中华文明长久、持续地传承发展下去。这就是我们文化建设发展的一个重要方向和根本目的。

口述:田青(全国政协委员、中国艺术研究院研究员)

整理:本报记者 黎宏河

《非物质文化遗产法》所历经的10多年立法进程,实质上也是人们对非遗逐渐认识的过程。最早开始民族民间传统文化立法时,非遗保护工作还没有全面深入展开。那时,人们对非遗的认识不充分,甚至还有错误。比如,最初在起草法律时,就有人提出:保护非遗是对的,精华当然要保护,那糟粕怎么办?

这个精华和糟粕的二元论思想始终影响着这个法的起草和通过。关于非遗的精华和糟粕这种“非黑即白”的二元论,实际上与我们在政治上、文化上所走的弯路、犯的错误类似。

实际上,精华和糟粕有时候是很难区分的,比如黑和白之间也还有各种各样的灰色。更重要的是,精华和糟粕是人们“一时一地”的认识。不同时代、不同地域背景下,人们对一些问题的看法、认识是不相同的。

比如,裹小脚要不要保护?现在来看,裹小脚是传统文化中的糟粕,肯定不能保护。但是,即使是这样丑恶的,你也不能一概认为是糟粕。在非洲,有的地方流行在嘴里塞一个东西,把嘴撑得大;在缅甸,人们在脖子上套一圈一圈的项链,把颈撑得特别长;包括现在,人们也在使用各种文身,甚至在肚脐上扎眼等。这些靠改变身体的自然状态来追求美的行



为,实际是人的本能。人可以为美而对自己的身体造成伤害,而你不能说类似的都是糟粕。回到裹小脚的问题,那时裹小脚都是妈妈给自己的女儿裹。你说她的母亲不爱她吗?不是的!因为在当时,裹小脚被认为是一种美。

我举这个极端的例子是想说明:当年很多人反对非遗保护,也不支持立法工作,实际上是前面所说的“二元论”的观点在作怪。随着非遗保护的不断深入,尤其在最近几年,不断成为一个社会热点,很多人在这个问题上提高了认识。

立法经历了这么长的时间,并没有白经历,它是全社会重新认识非物质文化遗产保护的过程。这段时间是必要的。如果没有这几年来全社会的思考或者说法自觉,也不会有《非物质文化遗产法》的通过。所以,我们不能说这么长的时间没通过,就有什么问题。因为它孕育着一个新的思想、一个新的理念,这个新的思想和理念要被社会接受,需要一个过程。

田青

田青

田青

田青

田青

田青

田青

田青

田青

田青

田青

本栏图片由本报记者 陈曦 摄