

文章编号:2095-0365(2019)02-0090-06

比较法视野下的文化遗产私人财产权法律保障模式研究

梁岩妍¹, 王小芳²

(1. 河北师范大学 法政与公共管理学院, 河北 石家庄 050021;

2. 山西大学 法学院, 山西 太原 030006)

摘要:党的第十九大报告再次提出加强文化遗产传承与保护工作,然而近年来,我国出现诸多文化遗产公益与私权保护的冲突问题。很多国家或地区十分重视保障文化遗产相关的私人财产权,模式一般分为三种:以征收与权利限制补偿为主的政府直接管理模式、以贷款援助和税收减免为主的政府间接管理模式和将文化遗产委托企业与社团经营的社会多元主体治理模式。这三种模式为我国提供重要的借鉴意义:我国应当完善立法构建服务型政府,引导公众参与文化遗产保护,根据具体情况综合运用三种模式。

关键词:文化遗产;私人财产权保障;政府管理;多元主体治理

中图分类号:D921 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2019.02.15

一、问题的由来:我国文化遗产公益与公民财产权私益保障存在冲突

“文化兴则民族兴。”中国共产党第十九次代表大会于2017年10月胜利召开,十九大报告反复多次提到“文化遗产”“中华优秀传统文化”,党中央将文化遗产保护提升到中华民族伟大复兴的新高度。然而在文化遗产保护领域,却存在诸多公益与私益相冲突的现象。2017年6月7日,坐落于上海市静安区巨鹿路888号的一座古老洋房不见踪影,却在原地树立起一座新楼,静安区政府于6月23日公布对该古建筑违法拆除事件的调查结果,决定对违法行为人王某罚款人民币3050万元,责令其在10个月内恢复建筑原状。同时,对相关政府责任部门及10名责任人员严肃问责。这件看似普通的行政处罚案件引起了社会广泛关注^[1]。有评论认为,这幢楼属于所有权人,所有权人当然享有处分权,国家机关无权干涉。也有评论认为历史建筑是文化遗产,具有公共利益性,所

有权人应当在维护公共利益的基础上行使其所有权,如果损害公共利益,相关责任人必然受到国家制裁。此案突出反映了公民个人权利保障与文化遗产保护公益之间的紧张关系。文化遗产相关的公民个人权利主要包括文化遗产私人所有权、国有文化遗产私人使用权、经营收益权等。其中,不可移动文物是我国文化遗产中的重要类型,我国73.59%的不可移动文物为国家所有,其余为集体所有和个人所有^[2]。然而,我国很多国有不可移动文物的经营权、使用权、占有权被分割转让给公民个人或者其他组织,由此造成了一物之上有多个权利主体的情况。根据所有权的基本理论,所有权具有排他性、绝对支配性等特点。与此同时,我国现行《文物保护法》(2017年修正本)对文化遗产私人所有权行使进行限制。私益往往为公益让路,而我国立法缺乏相应的补偿与激励制度构建,公民的私人利益得不到补偿,严重损害了社会公平与正义。纵观世界各国,为了体现国家机关在权力行使中坚持“以人为本”的价值取向,很多

收稿日期:2018-12-04

基金项目:2017年河北省社会科学基金青年项目“河北省历史文化名城、名镇、名村法律保护研究”(HB17FX023)

作者简介:梁岩妍(1987-),女,讲师,博士后,硕士研究生导师,研究方向:法理学、文化遗产法学。

本文信息:梁岩妍,王小芳.比较法视野下的文化遗产私人财产权法律保障模式研究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2019,13(2):90-95.

国家或地区运用政府管理与公共治理的方式实现对公民私权受损的补偿,这些立法与实践经验为我国文化遗产保护提供宝贵借鉴。

二、域外文化遗产私人财产权保障模式:从政府直接管理到社会多元主体治理

纵观世界各个文化遗产立法理念先进的国家或地区,普遍制定了补偿、激励、文化遗产委托经营和领养的法律法规,从社会公共管理与治理的角度看,可以分为政府直接管理模式、间接管理模式以及社会多元主体参与治理模式。

(一)政府直接管理模式

行政机关具有社会管理职能,其中文化遗产保护事项是行政机关的工作任务之一。文化遗产虽是公共物品的重要来源,很多国家或地区仍坚持公平正义原则,注重私人权利的保障,直接对受限制的权利人进行补偿。补偿方式主要分为两种,一是征收补偿,二是权利限制补偿。

世界大多数国家和地区都建立了征收补偿制度,无论是土地还是土地上不动产的买卖行为,不属于一般的交易范畴,为了公共目的,政府直接干预、强制取得私有历史建筑,之后向建筑物所有者给予补偿。首先,在宪法层面,很多国家明确规定,为了公益目的,私人建筑才能被依法征收,征收后应当给予“公正”或“正当”的补偿;《美国联邦宪法》规定,未经正当程序,不得剥夺任何人的生命、自由和财产,未经公正补偿,不得将私人财产用于公共目的^[3];《日本国宪法》则规定,私人所有的财产权利不受侵犯,只有在满足社会公共利益的前提下才能对私人财产权利进行限制,并且对受限的权利人应予补偿^[4];《德国宪法》提出立法者在制定征收法律时,应当就公共政策与权利人之利益进行公平衡量后做出征收补偿规定^[5],且《德国宪法》允许国家以金钱购买的方式取得私人建筑的所有权。其次,很多国家或地区在文化遗产保护法律层面,专门规定了城市私人古迹相关的补偿措施规范,如英国于1931年修订的《古迹保护法》第9条专门规定了被征收古迹的所有人获得赔偿的方式:“强制收购的通行惯例是按照物业的市场价格以谈判的方式获得,由遗产客观价值而定,其基本原则是补偿必须和权益损失等价”。日本于2001年制定的《国土交通省直辖公共事业施行伴公共补偿标准》第10条规定:“需要

视客观需要认为应当补偿”。由于文化遗产历史年代、与著名历史事件相关程度、地理位置、当地人口情况等标准界定模糊,因此,现阶段各国对私人所有的历史建筑进行评估十分困难,且文化遗产具有稀缺性、不可再生性的特征,因此只能制定一个相对客观的征收补偿价格,大体参照同地域类似情况的历史建筑或有关案例的市场交易价格而定。这样既平衡了私人利益与公共利益之间的分歧,又杜绝了所有权人以私人房屋征收为借口漫天要价的行为。

除征收补偿外,各国还有针对文化遗产私权限制的补偿性立法。一般而言,权利限制的对象分为两类,一是针对文化遗产的所有者,文化遗产所有者承担了更多的社会责任,为社会公共利益,不得对历史建筑随意修缮、改建、添建,同时,负有谨慎的维修与保护的责任,然而,在实际情况中,很多所有者并没有充足的财力来保障文物的维修;二是针对历史建筑周边住户,因城市紫线等问题,历史建筑周边住户不能对自己的房屋随意增建、扩建、改建。在文化遗产私人所有者的权利限制的补偿方面,很多国家出台了相关法律法规:法国在1962年颁布的《马尔罗法》中规定政府可以在取得建筑所有权的前提下代行维修职责,同时要求所有权人将文物对公众开放,原先的文化遗产所有者不仅卸下了维修的重担,而且得到了经济补偿^[7]。在历史建筑周边住户的权利限制补偿方面,各国虽然制定了给予补偿的法律规定,但是对于补偿形式、范围和对象,都存在模糊之处。如法国在《1943年法案》(the Act of 25 February 1943)中规定:“在文物建筑半径500米内拆除建筑、新建、扩建或改建建筑都要经过法国国家建筑师审核,由地方政府批准,严格控制建筑高度和开发强度。”^[8]法国对文物半径500米内所有居民对其住宅所有权进行限制。然而,法国法律并未规定对这些权利受损的居民进行补偿。在补偿程度上,美国于20世纪80年代提出减少对私人物业的限制性侵害,在超出一定限度时,需要给予补偿,而这一定限度的标准如何,美国法律并没有做出明确规定。

无论是征收补偿还是权利限制补偿,都是对权利受损者的补偿,并采用直接补偿的方式,具有执行力强的优势。其特点是:第一,参与人只有政府与权利人,不存在第三人与组织;第二,主要是采用资金补偿的方式。我国也通常采用征收补偿

的方式,如北京白塔寺、国子监、南池子、朝内、南锣鼓巷等历史片区的旧城改造。然而,这种方式政策指向性明显,而法律规定性方面稍有欠缺,很多诸如补偿形式、范围、对象、数额计算的细致性条款并未明确,有很多的模糊之处。很多国家地区因为坚信“管的少的政府才是好政府”这一理念,政府直接管理的模式并非其主要采用的方式,而是将贷款援助与税收减免作为文化遗产私权保障的主要方式。

(二)政府间接管理模式

无论是征收补偿,还是权利限制补偿,文化遗产保护理念先进的国家或地区对这些补偿的原则性规定较多,而具体实践操作性规定较少。他们更多的是以税收减免、贷款援助等间接的方式作为文化遗产私权保护的主流模式。

贷款援助的运用最为成功的是丹麦,丹麦政府向文化遗产所有权人提供低息贷款,且这种贷款只能提供给保护状况良好的私人历史建筑,以用于修缮屋顶、室内外的门窗等,丹麦政府认为公民个人对于自身所有的建筑物的修复拥有极大的热情,政府不会对这些文化遗产主动进行过多维修,而是仅提供贷款。丹麦私有文化遗产的保护情况令人满意,接近58%的私有历史建筑得到了极好的保护,40%的私有历史建筑得到了妥善的保护,只有2%的私有历史建筑保护情况较差^[8]。所有权人的权利本来就受到了减损,还要负担维持历史建筑原状的修缮费用,在修缮费用不足的情形下,借助政府贷款,不仅维护了历史建筑现状,也缓解了所有权人的资金压力。

税收减免的激励政策在各国(地区)运用都相当广泛,比利时、法国、美国、我国台湾地区都对文化遗产所有者实施了税收减免政策。其中,比利时对历史建筑物相关事项的税收减免政策不仅帮助了个人所有者,同时也鼓励其他公民参与文化遗产保护。比利时政府鼓励私人文化遗产向公众开放,对主动向公众开放的文化遗产所有者最多可以减免一半的税,但是比利时政府减税政策较为多变^[8]。法国的税收优惠政策可以追溯到1914年成立“古迹基金会”,法国通过税收抵扣的方式对私人文化遗产提供经济保障,1935年法国颁布一项政令,规定法国公民拥有所有权之住所凡属文化遗产的,房屋所有人因房屋出租产生的个人所得税均可免除^[7]。我国台湾地区也实行减免税

赋政策,台湾地区“文化资产保存法”规定已经登记注册的私有历史建筑物,在50%范围内减征地价税及房屋税,其减免之范围、标准、程序由“直辖市”及“县(市)政府”定夺,再报“财政部”备查^[9]。美国也于20世纪70年代后期开展了文化遗产税收减免政策,1986年美国联邦政府推行低收入者住房所得税抵扣政策,规定凡是非住宅类型的盈利性历史建筑和1936年以前建造的普通老房子都可以得到一定投资额比例的所得税抵扣,然而,私人历史建筑如果作为所有人的自住住宅,则所有者无法获得税收抵扣^[10]。

激励政策的第三种方式是直接给予私有文化遗产所有权人财政补助。我国台湾地区的财政补助激励制度实施情况良好,台湾为了平衡私人财产权与文化遗产的公益保护,在“文化资产保存法”中规定了“私有古迹、历史建筑及聚落之管理维护、修复及再利用所需经费,主管机关得酌予补助”。于此相对,接受了政府扶助的文化遗产应当向公众开放^[9]。西班牙也将行政预算的1%用于文物保存和复原^[11]。除此之外,英国、法国、意大利也都为私有文化遗产的所有者提供财政支持。

(三)多元社会主体治理模式

在单一政府管理模式下,政府垄断了所有的社会资源,因此,政府也成为了要解决所有社会问题的唯一主体,如此一来,政府实际工作易导致碎片化和重复管理。随着社会发展,公共事务种类增多且更加细化,政府越发的力不从心,在文化遗产传承与保护方面,同样出现了政府财政紧张、负担过重,而无法顾忌所有的文化遗产权利人,使得权利人放弃对其所有物的照管,很多文化遗产处于无人管理的状态。在公共治理模式下,很多非政府组织或企业参与到社会公共生活中,治理主体多元化不仅能够对文化遗产私权利的补偿有极好的促进作用,对当地经济和政府负担减轻也起到重要的帮助作用。放眼国外,很多国家都设置了多层次的委托代理制度和文化遗产领养制度。

其中,美国的文化遗产委托经营制度的成果最为突出,也值得我国借鉴。美国的政府部门一直采用向企业、公民个人、社会团体购买社会公共服务的方式以实现社会管理与治理,并已成为社会治理的主流模式。在文化遗产保护方面,美国同样也采用购买公共服务的方式,尤其多用于国家公园的管理与保护工作。美国国家公园囊括了

自然遗产与文化遗产,往往面积较大,经营事项较多,所以美国将国家公园的管理权与经营权区分开来。美国国家公园系统由国家公园管理局统一管理,国家公园管理局将公园保护与开发的各个事项加以区分,分别向社会公开招标,而中标者的经营过程由管理局的下属部门进行监督,做到了管理权、经营权、监督权分离。美国国家公园管理局于 1916 年成立,是联邦政府内政部的下属机构,随后,美国于 1933 年进行政府机构改革,美国将 63 个原先属于林业局和军事部门的国家公园和军事纪念地交由公园管理局管理,按照地缘因素将国家管理局划分为首都地区局、北部地区局、南部地区局、中部地区局、西部地区局、西部山区局和阿拉斯加局等 7 个管理局^[12]。这些管理机构的工作人员的管理理念是:“对遗产只有照看和维护的义务,没有随意支配的权利”^[13]“我们不是公园的所有者,而是管理人,国家公园的所有人是包括子孙后代在内的全体美国公民”^[14]。国家公园的经营依靠中标的私人公司,公园将经营权拆分为旅游、住宿、餐饮、旅游纪念品等特许经营权,各个投标者通过激烈的竞争取得某一领域的特许经营权。因为公园管理局对中标者的经营过程进行监督,所以中标者不会凭借地理位置或旅游资源的优越抬高商品和服务价格,最终保障全体公民能够以极低的成本享受到美国文化与自然之美,公众文化遗产观念也得到培养,维护人与自然之间的和谐关系^[15]。

一些文明古国也借助社会多元主体参与的委托经营制度,不仅保护了文化遗产,带动了旅游发展,还解决了私人企业经营权与文化遗产保护之间的冲突问题,埃及与意大利的做法值得我国借鉴。埃及于 2004 年通过了一项法令,建立旅游公司对文化遗产进行经营管理,这个公司按照经营权的不同又分为三类子公司,第一类负责文物古迹的日常清洁、维护和安全,第二类负责监督文物古迹的修复、经营及博物馆旅游设施的承建,第三类为埃及国内外的博物馆和考古研究机构提供技术和咨询等服务^[16]。欧洲文明古国意大利也形成了由政府公共部门负责保护文化遗产,由私人和企业来经营管理和利用文化遗产的制度,由此促进当地就业,并带动当地的旅游产业的发展。除了将文化遗产进行委托经营外,很多国家还鼓励私人或者企业对文物进行“领养”,根据这些领养者对文物支付的修缮经费多少,对其减税或者

免税,这种减免税收政策针对的是私有文物所有者之外第三人,而非针对文物所有人。法国的《历史古迹法》和《马尔罗法》都制订了给予文化遗产保护参与者的税收优惠的法律条款,法国的私人认领文物的政策实施良好,许多企业和个人也很愿意在文化遗产保护上慷慨解囊。法国文化遗产赞助的种类方式也日趋多样化,资金来源渠道灵活,且在经费使用过程中,构建了监督机制,保证了资金使用的规范性,法国政府以所得税减免等政策鼓励这些私人与企业加入到文化遗产保护的队伍中^[7]。德国也出台了一系列的政策,鼓励公民个人、社会团体、企业认领或者以极低的价格购买当地的古堡,并给予购买者减税政策等^[11]。无论是委托经营还是建立文化遗产“领养”制度,都是调动社会多主体积极性的重要方式,因社会组织具有民间性、公益性、自治性特点,企业具有灵活性、市场性特点,鼓励社会多元主体参与,可以克服基层治理中公共物品供给不足的问题,降低社会治理成本,在文化遗产受到保护的同时,满足社会公众多样化多层次需求。

三、域外文化遗产私人财产权保障模式对我国的启示

我国出现文化遗产的经营权、使用权、占有权被分割转让给公民个人或者其他组织的诸多情形,由此造成了一物之上有多个权利主体的情况。同时,也存在公民个人所有权虽受到《宪法》《民法总则》《物权法》保护,但在《文物保护法》的限制下文化遗产私人所有权行使受限的情形。因此,文化遗产私权行使与文化遗产公益保护产生了诸多冲突,私益往往为公益让路,而我国立法缺乏相应的补偿与激励制度构建,公民的私人利益得不到补偿,严重损害了社会公平与正义。纵观其他国家或地区的做法,或是采取政府管理模式或是采取社会多元主体治理模式,都采用了符合客观实际情形的保护方式,我们通过总结分析国外的先进经验,以期对我国文化遗产私权保障有所帮助,为我国文化遗产保护工作提供重要借鉴。

其一,我国应当完善立法,构建服务型政府。文化遗产私权利保障制度不健全、文化遗产破坏现象依然广泛存在,其原因在于构建服务型政府的立法不健全。在政府管理模式下,政府能够提供雄厚的资金与财政支持是文化遗产私权利得到切实保障的前提,也是文化遗产得到长久的保存

与维护的基础。文化遗产修缮、管理、保护、传承等一系列行为都需要雄厚的财政支持,没有充足的资金保障,一切文化遗产问题都难以解决。构建服务型政府,就要通过立法方式进行,主要包括税收优惠、财政拨款、贷款补贴、设立基金会等,在以上经济手段中,政府的财政拨款是文化遗产保护资金的主要来源,而税收优惠可以作为文化遗产保护的“杠杆”,以撬动大量的民间投入,换言之,税收优惠政策是一种引导性的“软措施”。在我国公民个人方面,我国自2019年1月1日起《个人所得税专项附加扣除暂行办法》正式开始实施,明确公民子女教育、继续教育、大病医疗、赡养老人、住房租金与贷款等6项专项附加扣除的具体实施办法,为改善民生、切实减负提供了政策与法律支持,却将文化遗产所有权和使用权人排除在减免税的范围之外,在大力进行生态与文明建设的时代背景下,这一减税办法还远远不够;在企业与社会组织方面,《中华人民共和国企业所得税法》及《中华人民共和国企业所得税法实施条例》的减免税仅仅针对非营利组织,对实际行动支持文化遗产保护的企事业单位并不施行减免税收的政策。因此,应当对文化遗产所有人、使用人以及支持文化遗产事业的企事业单位制定减税免税专项立法,从而提高公民与企事业单位参与文化遗产保护事业的积极性。除此之外,设立基金会,将社会的闲散资金注入文化遗产保护的工作之中,扩大资金来源,增加资金总量,有效解决文化遗产保护资金不足的难题。

其二,我国应当完善立法,将公众参与文化遗产保护写入《文物保护法》及其配套立法中,充分发挥非政府组织、企业的作用,设置社区、民间团体和企业多元主体参与模式,尊重居民的权利,调动社会团体的力量参与文化遗产的保护,构建公众参与的权利保障机制^[17]。从而,有助于公民权利意识与政治参与意识的培养,有利于简化政府职能、监督政府权力,推动立法,达到服务公众、传播文化遗产价值、传播中华优秀传统文化的目的。就具体权利保障而言,一是,应当保障公民的知情权,政府应当将文化遗产事项向社会公布,让公众知晓目前的文化遗产立法状况,定期举办听证会和专家座谈会,只有当文物保护内化为公众的价值观时,公民才会自觉参与到文物保护当中;二是,保障公民的参与权,即按照法律规定参与文化

遗产保护相关公共生活管理和决策的权利,社区、社会团体、企业都能够参与到文化遗产保护的事业中,可以借鉴美国国家公园企业经营制度,法国、德国的文化遗产“领养”制度,促进公民个人和企业资助文化遗产事业;三是,公民应当享有监督权和诉讼权,享有对国家机关及其工作人员在文化遗产工作中出现的违法和失职行为享有检举或控告的权利,确保监督与控告渠道的畅通。文化遗产本是人类参与的系统,如果没有公众的参与,文化遗产保护也就失去了意义^[18]。

其三,我国应当具体情况具体分析,综合运用文化遗产私权保障的三种模式。文化遗产保护和文化遗产私权利保障是循序渐进的过程与试错,没有任何一种模式适合一种状况,有很多国家和地区多种治理模式并存,采取这些模式的立足点是在公民私权利受到应有的尊重的基础上管理社会事务,符合“以人为本”的国家治理理念。在崇尚个人权利和民主自由、公平正义的时代,应当注重保护公民的个人利益。个人利益是集体公共利益的基础,文化遗产作为实实在在的物,具有很强的物权性质,与文化遗产接触最多的就是其所有权人和用益物权人。只有保护文化遗产相关的私人财产权,才能更好的促使文化遗产所有者遵守法律规定,尽心尽力保护好优秀传统文化。

四、结语

党的第十九次代表大会的报告提出:“新时代的重要要求是将国内与国际相联系。”文化遗产事业应当采取“向外看”的方式。虽然在文化遗产私权利保护上一般存在政府直接管理、间接管理、多社会主体治理这三种模式,但文化遗产终究还是由具体而独立的相关权利人保护,我国应当制定因公共利益而致使公民个人权利减损的补偿性立法措施,实现社会公平正义;同样,应当发挥国人的力量,制定文化遗产公众参与保护的奖励与激励相关法律法规,以实现人民物质文明与精神文明的共同指向,以化解在文化遗产保护领域方面的“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,最终满足人民对美好生活、美好的传统文化的追求,走出一条文化强国之路。

参考文献:

- [1]上海静安区严肃处理巨鹿路 888 号建筑被违法拆除事件[EB/OL]. (2017-6-23). <http://news.163.com/17/0623/16/CNKK8H4B00018AOR.html>.
- [2]中国文化遗产事业发展报告(2016)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016:219.
- [3]张千帆. 美国联邦宪法[M]. 北京:法律出版社,2011:178,555.
- [4]何佳馨点校. 新译日本法规大全(点校本第一卷)[M]. 北京:商务印书馆,2007:55.
- [5]沈海鸿.“集体选择”视野下的城市遗产保护研究[D]. 上海:同济大学,2006.
- [6]日本国土交通省官方网站[EB/OL]. (2017-6-23). http://www.mlit.go.jp/page/kanbo01_hy_002651.html.
- [7]胡娟. 现代化背景下历史文化名城法律保护[D]. 北京:中国人民大学,2011.
- [8]Robert Pickard. Policy and Law in Heritage Conservation [M]. London: Spon Press,2001:33,87-95.
- [9]中国台湾省“文化资产保存法”[EB/OL]. (2013-09-12). http://www.cacanet.cn/detail_politrid.aspx?lawid=6773.
- [10]顾军,苑利. 文化遗产报告——世界文化遗产保护运动的理论与实践[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005:40.
- [11]李东方. 人文资源法律保护论:以西部人文资源保护为起点的研究[M]. 北京:学苑出版社,2009:59-65.
- [12]邹统钎. 中国旅游景区管理模式研究[M]. 天津:南开大学出版社,2006:289.
- [13]杨锐. 国家公园与国家公园体系:美国经验教训的借鉴[C]//张晓,郑玉歆. 中国自然文化遗产资源管理. 北京:社会科学出版社,2001:373.
- [14]顾军,苑利. 美国文化及自然遗产保护的历史与经验[J]. 西北民族研究,2005(3):167-176.
- [15]Julia Miller. Historic and Cultural Resources Protection Under Historic Preservation Laws[C]. Caroline M. Blanco, Ole Varmer. Heritage Resources Law: Protecting the Archeological and Cultural Environment. John Wiley&Sons,INC. 1999:1058.
- [16]刘军民. 中国文物大遗址保护利用与区域经济发展研究[D]. 西安:西北大学,2006:15.
- [17]梁岩妍. 我国文物法律保护公众参与制度构建路径的思考[J]. 石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9(2):81-85.
- [18]梁岩妍.“一带一路”倡议下文化遗产法中文化多样性价值的确立[J]. 西北大学学报:哲学社会科学版,2018,48(3):99-108.

The Mode of Private Property Rights Protection of Cultural Heritage in the View of Comparative Law

Liang Yanyan¹, Wang Xiaofang²

(1. School of Law and Public Administration, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050021, China;

2. School of Law, Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China reiterated the inheritance and protection of Chinese excellent traditional culture. However, in recent years, there are many conflicts between the protection of public cultural heritage and the protection of private rights in China. Throughout the world, protection of private property related to cultural heritage is generally divided into three categories: direct government governance mode which is to levy and compensate for the limitation of rights, the indirect governance mode which is mainly to loan aid and tax relief, and the social multi subject governance mode. The legislative and practical exploration in the above models can provide an important reference for our country. China should improve legislation to build service oriented government, guide public participation in cultural heritage protection, and apply three models according to specific circumstances.

Key words: cultural heritage; private property rights protection; government administration; multi-subject governance