

# 粤港澳大湾区体育非物质文化遗产的法治协同保护

冯泽华<sup>1, 2</sup>

(1.广东财经大学 法学院, 广东 广州 510320; 2.深圳大学 港澳基本法研究中心, 广东 深圳 518060)

**摘 要:** 体育非物质文化遗产是粤港澳三地同根同源的重要见证, 也是粤港澳共建人文湾区和塑造健康湾区的珍贵资源。从体育非物质文化遗产保护逻辑前提出发, 理顺大湾区各方利益平衡的制度保障, 并聚焦大湾区良好营商环境的价值指引, 可体系化证成法治协同于大湾区体育非物质文化遗产保护的制度理性。当前, 大湾区体育非物质文化遗产法治协同保护面临行政区行政下法治不协调和湾区法治体系的顶层设计尚未健全的双重困境。大湾区应首先塑造法治协同保护理念, 再陆续推进区域规划制度、规范供给体系、行政协调制度以及多元化纠纷解决机制等法治环节的建构, 对体育非物质文化遗产实行全链条活态保护。

**关键词:** 粤港澳大湾区; 体育非物质文化遗产; 法治协同; 民俗认同

中图分类号: G852 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2022)02-0032-07

## Sports intangible cultural heritage in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area under coordinated protection of rule of law

FENG Zehua<sup>1, 2</sup>

(1.School of Law, Guangdong University of Finance & Economics, Guangzhou 510320, China; 2.Center for Basic Laws of Hong Kong and Macau Special Administrative Regions, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

**Abstract:** Sports intangible cultural heritage is not only the important witness that proving Guangdong, Hong Kong and Macao have the same root, but also precious resource for those three places to jointly build a humanistic and vigorous bay area. Starting from the logical premise of the protection of sports intangible cultural heritage, straighten out the institutional guarantee of the balance of interests of all parties, and make clear the value guidance of good business environment, those can systematically prove the institutional rationality of the cooperation of the rule of law on the protection of sports intangible cultural heritage in Greater Bay Area. At present, the collaborative legal protection of sports intangible cultural heritage in Greater Bay Area is facing the dilemma of uncoordinated rule of law under the administrative region and imperfect top-level legal system. Greater Bay Area should first establish the concept of collaborative protection of the rule of law, and then gradually promote the construction of regional planning system, norm supply system, administrative coordination system and diversified dispute resolution mechanism in order to realize active protection of the whole chain of sports intangible cultural heritage.

**Keywords:** Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; sports intangible cultural heritage; coordination of rule of law; folkloric identity

体育非物质文化遗产(以下简称体育非遗)是粤港澳三地同根同源的重要见证, 也是粤港澳共建人文湾区和塑造健康湾区的珍贵资源。2019年中共中央、国

务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》, 明确支持弘扬以粤剧、龙舟、武术、醒狮等为代表的岭南文化<sup>[1]</sup>。2020年文化和旅游部等联合印发《粤港澳大湾区文化

收稿日期: 2021-09-02

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“粤港澳大湾区民族传统体育教育协同发展研究”(21BTY111)。

作者简介: 冯泽华(1991-), 男, 广东财经大学法学院博士后, 深圳大学港澳基本法研究中心兼职研究员, 博士, 研究方向: 体育法学、文化法学、行政法学。E-mail: 15915702176@163.com

和旅游发展规划》，亦强调要把举办岭南文化传统体育赛事作为重点建设项目<sup>[2]</sup>，足以折射出粤港澳大湾区(以下简称大湾区)体育非遗保护在国家战略实施上的重大价值。2021年国务院同意广东、香港、澳门承办2025年第十五届全国运动会<sup>[3]</sup>，无疑为大湾区体育非遗保护注入新动能。一般而言，大湾区体育非遗有狭义和广义之分。狭义的大湾区体育非遗是指被珠三角九市、香港、澳门视为共同文化遗产的各种与体育活动有关的传统文化表现形式，以及与涉及体育活动的传统文化表现形式相关的实物和场所，如龙舟、龙形拳、醒狮等。广义的大湾区体育非遗是指被珠三角九市、香港、澳门的其中一方视为其文化遗产组成部分的各种与体育活动有关的传统文化表现形式，以及与体育活动有关的传统文化表现形式相关的实物和场所，如广东的鹤山狮艺、香港的大坑舞火龙、澳门的葡萄牙土风舞等。为建构文化共同体，塑造大湾区体育非遗品牌，本研究采用广义上的概念。法律是治国之重器，良法是善治之前提<sup>[4]</sup>。法治是社会治理的目标和要求，也是粤港澳共建大湾区的最大公约数和制度保障。粤港澳分属不同的法域，彼此的法律制度存在差异，通过法治协同方式保护大湾区体育非遗，可以更好凝聚三地的精神动力。然而，目前学界对此问题的理论供给不足，虽有一定数量以广东整体性<sup>[5]</sup>或者个案性<sup>[6]</sup>体育非遗为主题的研究成果，但从大湾区语境下对体育非遗进行研究略显单薄，更遑论依托法学理论深入挖掘。因此，本研究尝试探索大湾区体育非遗法治协同保护的现实进路，以期为粤港澳共建人文湾区和塑造健康湾区提供可行路径。

## 1 法治协同于大湾区体育非遗保护的制度理性

### 1.1 法治协同是大湾区体育非遗保护的逻辑前提

在大湾区治理创新过程中，法治是贯穿始终、不可或缺的基本要素。体育非遗保护是大湾区治理创新的重要环节，需要一套完善的规范体系予以支撑。

第一，法治协同为大湾区体育非遗保护奠定法治基础。大湾区体育非遗的法治协同保护，是大湾区非遗保护和大湾区法治协同建设共同的组成部分。一方面，体育非遗保护是大湾区非遗保护重要方向。大湾区非遗的整体性保护能够带动体育非遗的法治保护，而大湾区体育非遗得到充分法治保护后能形成示范效应，进而“反哺”大湾区非遗的整体性保护。事实上，在众多非遗项目中，涵摄健身、竞技、娱乐、观赏和教育等功能的体育非遗最有生机活力，契合健康中国和健康湾区现实需要，是粤港澳共建人文湾区和塑造

健康湾区的绝佳媒介。另一方面，法治协同作为一种区域治理的制度性工具，可成为大湾区建设的行动指南，合理配置多元主体的权力与职责、权利与义务，科学调整纵向央地关系和横向府际关系，确保大湾区体育非遗的利益相关者共同置于法治的规制下，稳定、有序开展工作的。

第二，法治协同为大湾区体育非遗保护确立和巩固民俗认同。民俗认同是蕴含文化意义和象征意义的民俗行为和民俗实践在意识层面的反映，从某种程度而言，民俗认同是国家认同的基础，为国家认同提供意义和原则<sup>[7]</sup>。有学者更进一步证成体育非遗有助于塑造国家认同并增强归属感<sup>[8]</sup>。由此观之，大湾区体育非遗既是一种民俗文化，又是一种文体现宝，助推国家认同建构的作用不可估量。据此，以大湾区体育非遗为抓手，通过重塑香港同胞的民俗认同增强其国家认同具有重大意义。然而，民俗认同并非空中楼阁，而是基于特定社会的政治、经济、文化、历史传统等多种因素混合而成的。法治协同可通过建构具有法律约束力的规范运行体系，影响大湾区居民的是非判断标准，引导他们在法律框架内，厘清自己行为的界限，以共同保护大湾区体育非遗，进而上升为共同民俗认同，为增强港澳同胞的国家认同提供一种可行方案。

### 1.2 法治协同是平衡大湾区各方利益的制度保障

大湾区体育非遗保护作为一项举足轻重的区域公共事务，必然涉及错综复杂的利益关系。法治协同通过建立健全利益协调机制，优化大湾区体育非遗保护区域合作过程中的资源配置，最大程度激发大湾区各方主体参与体育非遗保护的内生动力。

第一，促进城市间的良性竞争。同质化竞争和资源错配是大湾区协同发展亟待解决的重要问题<sup>[9]</sup>，给大湾区体育非遗保护敲响警钟。大湾区历史文化底蕴深厚，体育非遗分布领域广泛，倘若能得到充分挖掘，将提升湾区文化品位，塑造湾区良好形象。有学者采用Bootstrap抽样检验法就广东居民赴香港参加体育赛事进行问卷调查，结果显示：赛事产品因素及相关吸引因素是广东居民考虑是否参与的首要因素<sup>[10]</sup>。《粤港澳大湾区文化和旅游发展规划》亦明确提出：“支持粤港澳举办国际品牌体育盛事，推动大湾区文化体育融合发展。”立足湾区优越资源，依托粤港澳共同的文化记忆——大湾区体育非遗积极举办系列国际品牌体育盛事，塑造湾区体育文化名片，将有助于带动跨境文体消费，或在新发展格局下，培育体育产业的新经济增长点。但大湾区有必要强化整体意识，紧扣法治协同，提前谋划解决同质化问题，合理分配体育非遗保护制度资源，建立城市间体育非遗保护的良性竞争格

局。从深层法治逻辑来看,体育非遗兼具竞技性和教育性,蕴含利益平衡的价值导向。以体育非遗的法治协同为契机,让各城市认清彼此非遗法治保护的差异,进而在保护规则衔接与整合的过程中,凝聚共识,进一步增强大湾区非遗法治保护的整体性。值得瞩目的是,2021年10月大湾区十一市首次合办非遗展,展会汇聚了醉龙舞、广东醒狮、咏春拳等极具湾区特色的体育非遗,为大湾区体育非遗的法治协同保护营造良好的社会氛围。

第二,协调社会组织和市场主体间的利益关系。体育非遗传承人及其利益相关者、粤港澳相关行业协会、企业、高校、科研机构等主体是大湾区体育非遗保护的重要力量。这些主体享有各种各样的资源,能为大湾区体育非遗提供多元化的保护方式。而参与大湾区非遗保护必然带有一定的利益,如精神利益、物质利益以及混合利益,需要通过法治协同建构各主体间的利益协调机制。在这一机制指引下,大湾区多元主体将积极开展跨区域合作,尤其是加强体育非遗的产学研深度融合,以促进文化资源要素高效流动。

### 1.3 法治协同是大湾区优化营商环境的价值指引

法治是现代文明的标志,也是打造良好营商环境的利器。大湾区体育非遗的价值不止于精神文明层面,还包括经济方面。从多个数据指标看,大湾区的体育产业正处于创新变革的机遇期。广东省体育局发布的《2020年广东省体育产业报告》显示,广东省体育产业总规模、增加值、GDP占比等主要数据均位居全国第一,总规模达全国的1/5<sup>[11]</sup>。李宁、特步国际、安踏体育、361°等中国知名体育用品商家均在香港证券交易所上市<sup>[12]</sup>。可见,大湾区体育非遗在体育产业及其衍生的体育文化创意产业和体育赛事活动等方面均具有强大发展后劲。《粤港澳大湾区文化和旅游发展规划》亦明确提出“支持粤港澳三地共同推动以国际龙舟邀请赛、醒狮表演赛、传统武术表演赛等为代表的岭南文化传统体育赛事”<sup>[13]</sup>。从法治与经济的关系来看,打造法治化的营商环境有助于明晰体育产业各类参与者及其他利益相关者的法律角色,以更好地聚集创新资源<sup>[14]</sup>,也有助于体育产业乘协同保护体育非遗之势创造新的经济增长点。当大湾区体育非遗获得法治协同保护后,可进一步彰显湾区特色品牌魅力,并通过举办具有国际影响力的体育赛事,进而在经济效益驱动下深化对大湾区体育非遗的法治保护,形成经济发展与非遗保护“两翼齐飞”良好状态。因此,大湾区有必要整合各方法律资源,通过法治协同的方式健全体育非遗的市场生态保护机制,依法保障大湾区体育非遗商业性保护的可期待利益,最大限度激发市

场主体积极性和创造性。

第一,以法治协同推进体育非遗市场准入规则的衔接。大湾区应加快建立保护技术的鉴定方法、规范标准和管理程序的互认机制,并建构技术风险评估制度,明确责任主体和责任形式。同时,在法治协同过程中,对破坏体育非遗的行为予以一定约束,以此强化法律的权威,维护湾区的整体利益。

第二,以法治协同方式构筑激励约束机制。实现大湾区体育非遗商业化保护既需要遵循非遗保护的基本规律,又要遵循市场经济规律,并综合运用粤港澳三地的财政、税收以及精神奖励等激励措施,深化市场在资源配置中的决定性作用,为市场主体自觉参与体育非遗保护注入强劲动力。同时,依托法治协同方式建立府际合作责任制度、绩效考核制度等,以必要约束手段规范政府部门履行职责,及时纠正体育非遗过度商业化而偏离非遗保护基本规律的行为,从而营造良好营商环境。

## 2 大湾区体育非遗法治协同保护的双重困境

### 2.1 行政区行政下法治不协调

当前,包括体育非遗在内的大湾区非遗保护呈现碎片化、僵硬化,这根源于行政区行政的湾区治理模式。所谓的行政区行政是指特定经济区域的地方政府基于行政区划的刚性界线,以行政命令的方式管理行政区内的公共事务,并突出表现为垄断性、封闭性和机械性的特征<sup>[15]</sup>。正是因为湾区治理模式尚未嵌入湾区行政的治理观念,造成现下大湾区体育非遗的分离式保护,即粤港澳三地分别采取不同措施保护大湾区体育非遗,整体性活态保护的局面难以形成。

第一,体育非遗保护的立法依据迥然不同。广东方面可见诸于《中华人民共和国非物质文化遗产法》《传统工艺美术保护条例》《广东省非物质文化遗产条例》等;香港方面主要依托《保护非物质文化遗产公约》;而澳门方面先后通过《澳门非物质文化遗产申报评定暂行办法》《文化遗产法》对非物质文化遗产和物质文化遗产进行共同保护<sup>[16]</sup>。由此可知,三地文化保护的规范依据各不相同。不仅如此,在体育产业的整体法律供给方面,三地的规范依据亦存在明显差异,港澳地区甚至缺乏综合性的体育产业发展规划<sup>[17]</sup>。

第二,体育非遗保护的执法体制存在差异。广东采用控制式执法模式,侧重于提高行政效率;香港则选择控权式执法模式,强调权力制约;而澳门采取执行式执法模式,控权与效率并重。基于三地执法体制以及政府干预程度的不同,社会组织保护体育非遗的力度不能一概而论。相对而言,广东的社会组织力量

较为薄弱，而在港澳地区，无论是社会组织，抑或个人在推动体育非遗保护方面，力度均较大。

第三，体育非遗保护救济方式衔接不顺畅。“一国两制”框架下港澳享有独立的司法权和终审权，而广东的司法效力亦不能直接延伸至港澳。基于此，当体育非遗的利益相关者产生跨境纠纷后，一方面，容易因粤港澳三地管辖权不同而引发司法管辖的冲突。另一方面，以司法为主导的跨境纠纷解决程序繁杂，周期较长，徒增诉讼成本，尤其是耗费大量跨境协助资源，与高效便民的法律原则相悖。

正因行政区行政带来的长期束缚，在一定程度上弱化了粤港澳协同保护体育非遗的精神动力。比如“粤剧”于2009年由粤港澳三地联合申报并成功入选联合国教科文组织《人类非物质文化遗产代表作名录》后，时隔10余年，三地再无其他共同申报的项目。事实上，需要粤港澳三地共同保护且有潜力成为世界级非遗的还有赛龙舟、醒狮、岭南武术等。三地对大湾区体育非遗选择“各自为战”的保护模式或基于保持地区文化特色的需要，但考虑到湾区发展的长远性，三地在未来的体育非遗保护工作中应寻找更多融合点，以增强大湾区文化互信和凝聚力。总之，行政区行政是大湾区体育非遗分离式保护的现实基础，也是大湾区体育非遗实现协同保护的制度障碍，多管齐下将湾区治理模式从行政区行政转变为湾区行政迫在眉睫。

## 2.2 湾区法治体系的顶层设计尚未健全

大湾区建设是一项新兴的国家战略性工程，法治建设的需求与法治资源的供给之间形成内在张力。但可预见的是，大湾区体育非遗的法治保护会随着湾区法治体系的优化而日臻完善。目前，湾区法治体系的顶层设计仍有改进的空间，主要表现为以下几点。

第一，大湾区法治建设缺乏牢固的法治基础。一方面，宪法、基本法、立法法、地方组织法等规范虽可证成跨境府际合作存在宪制与权力基础，但府际合作具体途径、方式与效力的规定阙如。另一方面，粤港澳的合作框架协议均是在时任国家副主席习近平的见证下由粤港、粤澳政府代表签署的，作为大湾区建设的“根本法”——《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》是在国家主席习近平的见证下签署的，可见，粤港澳系列府际协议是得到中央支持的，美中不足的是，形式上没有法律的明文授权，也没有授权的具体范围。总之，上述两方面的潜在问题给大湾区体育非遗保护带来一定的不稳定性，因而亟须夯实跨境府际合作的法治基础，助推大湾区体育非遗保护的法治化。

第二，大湾区法治建设的授权机制不健全。大湾

区体育非遗协同保护工作的范围将随着粤港澳合作的深入而逐渐扩大，或需要中央授权。诚然，授权的主体不止于法律概念上的中央，还包括中央各部门。授权时，所有授权主体均须遵循“法无授权不可为”原则。然而，《粤港澳大湾区发展规划纲要》尚未清晰描绘出授权指南，对授权主体的法律约束力不足，其预设的授权机制需要全国人大及其常委会、国务院依据宪法和基本法予以激活。无独有偶，作为宏观指引大湾区体育非遗发展的官方文件——《粤港澳大湾区文化和旅游发展规划》亦存在类似的问题。由于法律、行政法规以及涉及的执法主体不同，在授权主体授权时，中央和地方的协调、沟通难度不一，每项授权的成本亦有区别。换言之，在授权过程中，调整任何法律、行政法规以及部门规章，均会牵涉部门权力及利益变动，能否按照法定程序提出议案，需要中央综合性考量方能作出授权决定。

第三，大湾区文化协同保护机构的缺位。2019年6月香港、澳门、广州、深圳、珠海等16座城市共同成立旨在加强粤港澳非遗协同保护的“东莞非遗墟市粤港澳大湾区城际联盟”，为大湾区非遗协同保护的组织化抛砖引玉。然而，该联盟缺乏有约束力的权责机制，不利于非遗保护向纵深方向突破。毋庸置疑，在中央层面设置的粤港澳大湾区建设领导小组是具有中国特色的高规格议事协调机构，旨在将国家高层决策落到实处。但领导小组只能协调粤港澳合作过程中宏观上、原则性的问题，无法方方面面满足体育非遗常态化协同保护的法治需求。尽管粤港澳三地政府均已设立大湾区事务管理部门，但这些部门互不隶属，且大湾区文化协同保护的有效机制尚未建立，难以有效整合三地关于体育非遗保护的授权需求，因而有必要设立专门的机构，具体统筹大湾区非遗的协同保护。

总之，从中央到地方的湾区法治体系仍在探索中，尽管在软法治理方面有一定的突破，但共建人文湾区和塑造健康湾区所需的法治资源和顶层设计下资源的供给速度缓慢之间业已形成内在张力，导致大湾区体育非遗协同保护的法治资源未能得到有效配置，亟待激发衔接粤港澳非遗保护规则的内生动力。

## 3 大湾区体育非遗的法治协同保护进路

### 3.1 塑造法治协同理念

法治协同理念是以法治互信为基础，通过互通式的开放实现区域合作整体利益的共同价值追求，可谓是大湾区体育非遗保护的精神支柱。这可从3个面向的转变深入阐述。

第一，从固守差异到法治互信。即使广东与港澳

在社会制度上存在一定的差异,但这并非是大湾区体育非遗协同保护的绊脚石,故应寻找制度互信的突破口。当前,香港视法治为核心价值;澳门深受香港影响,居民法治意识与日俱增,同样将法治视作社会发展的重要驱动力;广东也持续深入贯彻落实全面依法治国方略,加快法治建设。可见,法治是大湾区共同的价值理念。因此,粤港澳可在法治互信的基础上凝聚法治协同的制度共识,进而生成大湾区体育非遗保护的共同价值理念。

第二,从“行政区行政”到“湾区行政”。大湾区在机械的地域划分限制下形成行政区行政,严重阻碍了体育非遗资源要素的流动。然而,形式规范上的区域划分绝非价值理念融合的壁垒,粤港澳三地应确立湾区的整体价值观念,以湾区共性需求冲破体育非遗要素流动中各个法治环节的束缚,因为“经济的深度融合将会不断消解政治上的边境意义”<sup>[17]</sup>。为此,需要从制度上的“行政区行政”转向价值观念上的“湾区行政”,通过凝聚共识增强制度合力。鉴于法学界对区域法治的研究起步较晚,与府际关系理论较为相近的行政主体理论往往侧重“行政区行政”,仍没有往“湾区行政”发展的动态性倾向。鉴于此,学界有必要在大湾区法治实践中探索出法学“专属”的“府际关系理论”,为大湾区体育非遗法治协同保护提供坚实的理论支撑。

第三,从“单向式开放”到“互通式开放”。长期以来,粤港澳法律合作多是单向式开放,即主要是广东一方通过规则衔接方式向港澳开放法治资源。这种单向式开放虽可产生一定实效,但却不能完全适应湾区法律合作的长远需要。不难看出,湾区规范体系的建构并非立足于一方对另一方失衡的法治资源开放,而应以湾区的整体利益为导向,共同塑造互动性强的湾区规范体系,方能使三地体育非遗要素高效流动,进一步巩固互利共赢的制度根基。总之,粤港澳三地要统筹规划,充分考虑地区互补性,最大限度减少协同保护的阻力以真正实现“互通式开放”<sup>[18]</sup>。

### 3.2 建立体育非遗保护的区域规划制度

纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区的实践充分证明:区域规划制度在建成国际一流湾区方面起到举足轻重的作用<sup>[19]</sup>。当前,《粤港澳大湾区发展规划纲要》并未细致勾勒出大湾区体育非遗保护路线图,需要通过更具层次性、微观性的区域规划制度,指引大湾区体育非遗法治协同保护的具体落地。第一,在顶层设计方面,中央可出台专门调整国民经济和社会发展规划纲要的法律,夯实《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》《粤港澳大湾区发展规划纲要》等政策文

件的法律基础,通过软法效力转化为现实上的法律效力,进一步完善大湾区区域规划制度,筑牢大湾区体育非遗保护的制度保障。第二,粤港澳三地依据《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》《粤港澳大湾区发展规划纲要》等政策文件制定非物质文化遗产和物质文化遗产保护的区域规划制度,并专章明确体育非遗法治协同保护的内容,包括统筹布局大湾区各市人才发展规划、依托体育非遗由湾区城市联合举办一批国际性和区域性品牌赛事,以及建立大湾区体育非遗人才数据库等,进一步促进体育非遗人才资源的流动与高效配置。第三,粤港澳三地在各自的政府工作报告中明确落实大湾区体育非遗保护的具体路线,为三地协同保护体育非遗提供清晰的制度指引。总之,粤港澳三地要加强区际合作,统筹制定大湾区体育非遗保护的区域规划,共建“宏观性制度→专门性制度→细则性制度”的三维制度体系,促进良性竞争,实现体育非遗的差异化发展和非遗资源的最优配置。

### 3.3 健全体育非遗保护的规范供给体系

大湾区建设的规范供给不足,主要体现在大湾区协同立法滞后。迄今为止,除《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》与《粤港澳大湾区发展规划纲要》作为大湾区立法协同的软法基础外,并无其他强有力的法律规范,亟待中央强化规范供给。基于粤港澳三地的法秩序现状以及传统文化保护的立法实践,需要建构“顶层设计→行政协议或区域示范法→立法实施”多层次规范供给体系,从而巩固大湾区体育非遗法治协同保护的规范基础。

第一,建立统合能力强的规范基础。为弥补粤港澳非遗保护规范相通性的不足,全国人大常委会可将《非物质文化遗产法》列入港澳基本法附件三,使其成为施行于大湾区的全国性法律<sup>[16]</sup>。港澳在当地公布或立法实施《非物质文化遗产法》,有助于港澳非物质文化遗产保护规范与国家法律相衔接,进一步促进大湾区体育非遗的全方位法治保护。

第二,共同签署行政协议或者起草区域示范法。为强化体育非遗立法的趋同性,粤港澳三地可缔结体育非遗保护行政协议,细则性列举出三地非遗保护存在的法治障碍后,并就做出的原则性解决方案进行协调。特别为充分保障大湾区居民的知情权,激发参与体育非遗保护的内生动力,行政协议在公布前应广泛征求公众意见。除此之外,区域示范法也是一种能够充分平衡三地利益的文化保护规则衔接机制。2021年7月《粤港澳大湾区调解示范法》《粤港澳大湾区生态示范法》等示范法的专家建议稿相继在珠海亮相,这些示范法为大湾区体育非遗法治协同保护示范法的制

定提供参考方案<sup>[20]</sup>。因此，粤港澳三地可借鉴国外依托区域示范法实现区域规则衔接的经验，充分发挥区域示范法在大湾区各地文化保护规则衔接中的作用。在粤港澳三地立法机关、行政机关的共同指导下，内地与港澳的法学院系、法学研究团体、律师协会的法律专家学者以及其他行业协会的相关人员组成涉及大湾区文化保护规则衔接的示范法起草课题组，制定并推广区域示范法。在区域示范法推动下，粤港澳三地立法机关、行政机关制定的大湾区体育非遗保护的法律法规将日益协同化。

第三，各地立法实施大湾区体育非遗保护的具体细则。粤港澳三地对大湾区体育非遗的相关事项进行本地立法，明确法治协同保护的细则性问题。各地在立法时还可以结合本地法治文化、财政收入、风土人情等因素作出特别规定，按照“相互尊重原则”<sup>[21]</sup>确定大湾区体育非遗名录，在保持地方文化特色基础上，共建湾区规范体系，增强立法认受性和权威性。

### 3.4 构建体育非遗保护的行政协调制度

立法是执法的前提，执法是实现立法的途径与保障。在立法层面促进大湾区体育非遗法治协同保护的同时，离不开执法的强力保障——建立行政协调制度，合理配置权力，并妥善调整权力与权利之间的关系。

第一，设立专门的文化协同保护机构。粤港澳可在当前三地文化合作会议的基础上，共建日常性的湾区议事协调机构——大湾区文化保护部门，负责具体协调大湾区非物质文化遗产和物质文化遗产的保护工作。在大湾区更高一级的管理机构成立后，大湾区文化保护部门可作为隶属的行政部门。

第二，建立湾区行政资助机制。围绕大湾区体育非遗而实施湾区行政资助，实际上是国家对资源再分配的过程，本质上是为减少社会不公。其主要内容包括：(1)弱势体育非遗的专项保护基金。该基金专门就文体价值显著但经济价值不突出的大湾区体育非遗给予专项支持，同时为弱势体育非遗的传承人提供生活保障基金，以维持其日常开支，进而激发大湾区居民安心传承体育非遗的热情，确保体育非遗代代相传。(2)区域文化利益补偿的专项基金。之所以出现激烈城市博弈，与利益分配不均相关。湾区行政资助有助于保障利益分配的公平与合理，而对在湾区规划中受到不利影响的城市予以一定的利益补偿，能够激发其保护体育非遗积极性，消除藩篱思维，继而建构自由宽松的要素流动机制。据此，大湾区应设立区域文化利益补偿的专项基金，对积极致力于大湾区体育非遗保护工作的经济欠发达城市给予一定补偿，并可在设置大湾区体育非遗博物馆以及发展文化创意产业、体育

产业等方面予以适当倾斜。

第三，构筑多元保护主体的行政协调机制。粤港澳三地政府除积极运用大湾区体育非遗保护的行政指导外，还可鼓励社会组织、大湾区居民以各种符合当地法律的方式保护体育非遗。首先，三地教育部门可引导各类学校积极开设与大湾区体育非遗有关的选修课程并开展校际联谊活动，将大湾区体育非遗、民俗融入教育体系，优化大湾区体育建设。其次，粤港澳三地可营造宽松的行政审批与监管氛围，促进珠三角九市与港澳地区的文化组织主动协同保护大湾区体育非遗，共同在全国乃至海外广泛开展相关传承与传播活动。例如，2017年11月香港驻伦敦经济贸易办事处在伦敦唐人街举办“探索香港非遗的旅程”的展览，让参与者亲身体验奶茶制作、粤剧等非遗项目，取得良好传播效果，提升中国非遗的影响力<sup>[22]</sup>。再次，因粤港澳三地的社会制度、社会运行模式等因素的差异，社会力量在非遗保护中的作用有所不同<sup>[23]</sup>。因此，应以体育非遗保护为导向，建立由多元利益主体参与粤港澳大湾区体育产业协同组织体系，进一步发挥社会组织的作用。最后，可鼓励有经济实力的大湾区居民积极建立协同传承大湾区体育非遗的交流平台，包括开设体育非遗博物馆、运动场所等。

### 3.5 构筑体育非遗保护的多元化纠纷解决机制

体育非遗保护牵涉权力主体、权利主体等利益相关者，纠纷解决不止于私法关系，还可能涉及到粤港澳的公共利益问题。为增强救济方式高效性和灵活性，降低跨境司法协助的资源消耗，可建构多元化的解决进路，以适应体育非遗保护的现实需要。

第一，构筑多元化的调解机制。一方面，体育非遗民间纠纷的调解既可由大湾区文化保护部门负责，亦可由当事人邀请若干具有非物质文化遗产和法律背景的专家学者组成调解委员会并予以处理。另一方面，体育非遗府际纠纷的调解可由内地、香港、澳门以及国际上府际纠纷调解经验丰富的法律专家学者，组成大湾区府际纠纷调解委员会进行调解。无论是民间调解，抑或府际纠纷调解，达成的调解协议不具有强制力。任何一方不服的，可选择其他方式化解纠纷。

第二，建构多元化的仲裁机制。一方面，体育非遗民间纠纷的仲裁参照大湾区各地目前的仲裁方式进行。为确保仲裁的专业性和公正性，大湾区各地仲裁机构需提前储备具有非物质文化遗产专业背景的仲裁员。另一方面，体育非遗府际纠纷的仲裁可通过组建大湾区府际纠纷仲裁庭进行。参照英国、加拿大等国家的“弱型司法审查模式”<sup>[24]</sup>，大湾区府际纠纷仲裁庭作出的仲裁裁决不具有强制力，虽然任何一方不得

再以同一理由、同一事实向仲裁庭申请仲裁,但一方不执行仲裁裁决的,另一方可穷尽其他纠纷解决方式,如提请国务院向不履行方发行政指令或者提请全国人大常委会通过出台决定、释法等方式予以解决,确保裁决得以执行。

从大湾区建设的内在逻辑看,只有塑造良好文化生态,方能为体育非遗的活态保护奠定基础。基于粤港澳三地法律制度相异的现实,通过法治协同促进大湾区体育非遗保护是营造良好文化生态的必由之路,亦是大湾区建成国际一流湾区的理性选择。可见,大湾区体育非遗法治协同保护是一项系统性、综合性的法律活动,需要多元主体的共同参与以寻求最大公约数,进而实现各种文化保护规则的衔接和整合,推动人文湾区和塑造健康湾区的协同共建。

### 参考文献:

- [1] 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[N]. 人民日报, 2019-2-19(01).
- [2] 文化和旅游部. 粤港澳大湾区文化和旅游发展规划[EB/OL]. [2020-12-31]. <http://www.cnbayarea.org.cn/attachment/0/0/819/305523.pdf>
- [3] 粤港澳将共同承办 2025 年全运会[N]. 广州日报, 2021-08-27(A1).
- [4] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2014-10-29(01).
- [5] 刘亚. 广东省 21 市体育非物质文化遗产研究[J]. 山东体育学院学报, 2011, 27(10): 31-36.
- [6] 汤立许, 蔡仲林, 秦明珠. 蔡李佛拳非物质文化遗产的内涵及传承[J]. 体育学刊, 2011, 18(5): 114-118.
- [7] 梁娟美. 粤港澳地区的“社”文化与国家认同研究[J]. 文化遗产, 2021(3): 10-17.
- [8] HOBBSAWM ERIC J. Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 143.
- [9] 周良君, 肖婧莹, 陈小英, 等. 粤港澳大湾区体育产业协同发展研究[J]. 体育学刊, 2019, 26(2): 51-56.
- [10] 王淋燕, 周良君, 李洋洋, 等. 粤港澳大湾区跨境体育消费实证研究——以广东居民赴香港参加体育赛事为例[J]. 广州体育学院学报, 2020, 40(5): 1-8.
- [11] 黄心豪, 刘义清. 《2020 年广东省体育产业报告》发布[N]. 中国体育报, 2021-05-18(002).
- [12] 陈飞. 粤港澳大湾区体育产业区域特征与发展研究[J]. 广州体育学院学报, 2020, 40(5): 9-15.
- [13] 文化和旅游部. 粤港澳大湾区文化和旅游发展规划[EB/OL]. [2020-12-31]. <http://www.cnbayarea.org.cn/attachment/0/0/819/305523.pdf>
- [14] 董海军. 体育与香港同胞国家认同的建构[J]. 体育学刊, 2021, 28(4): 16-21.
- [15] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007(6): 53-65.
- [16] 冯泽华. 粤港澳大湾区非物质文化遗产保护资助机制建构[J]. 文化遗产, 2020(2): 11-18.
- [17] LUHMANN N. Territorial borders as system boundaries[G]//Strassoldo R, ZOTTI G. Cooperation and conflict in border areas. Milan: Franco Angeli, 1982: 235-244.
- [18] 蒋明智, 樊小玲. 粤港澳大湾区非物质文化遗产的协同保护[J]. 文化遗产, 2021(3): 1-9.
- [19] Association of Bay Area Governments and Metropolitan Transportation Commission. Plan Bay Area 2050[EB/OL]. (2019-08-31)[2021-03-20]. <https://www.planbayarea.org/2050-plan/plan-bay-area-2050>
- [20] “大湾区法治研究项目研讨会”在珠海成功举行[EB/OL]. (2021-07-21)[2021-09-20]. <http://www.gba-law.org.cn/index.php?id=315>
- [21] 黄瑶, 王薇. 《保护非物质文化遗产公约》中的相互尊重原则及其适用探析[J]. 文化遗产, 2020(3): 10-18.
- [22] 香港特别行政区政府. 伦敦经贸办支持在伦敦展览香港文化遗产[EB/OL]. (2017-11-19)[2021-08-30]. <https://www.info.gov.hk/gia/general/201711/19/P2017111900936.htm>
- [23] 段晓卿. 粤港澳大湾区建设与非物质文化遗产保护[G]//中国非物质文化遗产保护发展报告(2018). 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 204.
- [24] JANET L HIEBERT, JAMES B KELLY. Parliamentary bills of rights: The experience of New Zealand and the United Kingdom[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2015: 7-9.