

监督与管理:遗产资源保护与开发的 制度性监督机制构建研究

胡北明^a,雷 蓉^b

(贵州财经大学 a.旅游经济与管理研究院 b.工商管理学院,贵阳 550004)

摘 要:遗产资源的保护与开发之间的矛盾是近年来讨论的热点问题,大多数学者试图从管理体制改革的改革上找到答案。文章从监督与管理概念入手,探讨了遗产资源监督与管理的内涵及关系,指出管理是为了实现遗产资源的目标而采取各种技术手段,而监督则是对各种手段的执行效果进行评价和督促。在我国遗产资源保护与开发的现行法规体系中,表现出制度性监督机制的严重缺位、实际监督权利落在了地方政府的手中、“全民”监督也只是一纸空文的现状是造成我国遗产资源保护与开发之间矛盾的制度缘由。从法的高度构建遗产资源保护与开发制度性监督体系:成立独立的监督机构遗产资源监督委员会及省级分会、对遗产资源实行分级和分类的监督、对遗产资源开发过程中的市场行为进行监督。

关键词:遗产旅游资源;监督;管理;制度性监督机制

中图分类号: F590.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2015)02-0056-09

一、引 言

近年来,随着遗产旅游的不断升温,遗产资源保护与开发的问题一直是业界探讨的一个焦点话题。上个世纪 90 年代开始,围绕我国遗产资源保护与开发的问题,管理体制改革的改革成为了讨论的焦点,其核心是经营权与管理权能否分离,并形成了所谓的“保护派”和“转移派”,如徐嵩龄(2003)^[1]提出在管理体系上建立遗产管理局单一主管部门管理之路;另一种意见则主张遗产资源的经营权和管理权可以分立,并且应当分离,同时指出正是政府对应的管理部门既是管理者又是经营者的角色混淆,导致遗产资源出现过度开发等“公地悲剧”现象。上述两种观点的学者们都希望他们的主张能够得到法律的认可,并呼吁国家立法机关应通过调整现

基金项目:国家社科基金项目(12XMZ070)

作者简介:胡北明,博士,教授,硕士生导师(E-mail:57630076@qq.com)

有的遗产资源管理的法律体系,建立新的遗产资源专门法,对两种遗产资源的利用模式和产权安排以立法的形式强制推行^[2]。2013年颁布实施的《旅游法》,却没能从法的高度给予二者以肯定答案,对遗产资源的保护与开发问题却只用了“遵守相关的法律法规”一句话带过。笔者认为无论是政府或市场,都有成功管理好遗产资源的案例,并将我国现实中遗产资源的管理体制划分为“政府强权干预型”、“经营权转让型”、“社区自治型”三种模式分别进行了探讨,其结果是三种模式都有成功治理遗产资源的经验,但都有缺陷,而这种缺陷,并不是这三种模式本身所造成的,而是缺乏制度性监督机制所致。目前,我国遗产界对此问题却陷入了一种误区,更多的是将“管理”和“监督”二者的功能等同与混淆,认为有好的管理体制就能有效的实现遗产资源的保护与开发。

笔者认为,管理是一种权利,而任何权利都必须有适当的制衡才不致被滥用,由于我国市场经济秩序的不规范,法治体系的不健全,我国遗产旅游地的经营不能脱离于这个大的市场环境,因此,必须建立独立的、完整的遗产资源保护与开发的监督体系^[3]。在我国现行的遗产资源管理法规体系中,制度性监督机制却表现出严重缺位,因此,建立独立的遗产资源监督管理机构是解决我国遗产资源“公地悲剧”和“反公地悲剧”现象的重要手段。

二、概念辨析

现代汉语词典对监督解释是“查看和督促,是对现场或某一特定环节、过程进行监视、督促和管理,使其结果能达到预定的目标”;而现代管理理论认为:“管理是为了实现组织目标而采取的一系列方法和手段的总和。”在现代管理中,企业的内部管理往往也伴随着内部监督和控制,监督往往也采取管理的手段,因此,常常将二者的概念混为使用,并将二者的功能合并为“监督管理”,但事实上,二者是有较大区别的,从内涵上来讲,管理是对组织内部而言,为了实现组织目标而亲自需要做的各项工作,而监督是处于组织外,考察组织在实现目标过程中对制度的执行效果的评价。

(一)遗产资源监督与管理的内涵

遗产资源管理是为了实现“遗产资源保护与可持续利用”的目标而采取的各种经济的、行政的、法律的乃至各种技术手段而形成的综合性措施,是遗产资源管理者为了实现遗产资源的经济、社会及环境效益而采取的各项措施的总称;遗产资源的监督则是对遗产资源的管理者在实现这三大效益目标过程中对相应制度的执行以及实现效果的评价。由于遗产资源管理目标的多样性,决定遗产资源的管理不仅是行政管理行为,也同时包括经济管理行为和社会管理行为,这就取决于具体遗产资源的管理体制和机制。同样,遗产资源的监督不仅只是自上而下的行政监督,也包括社会监督和市场监督。本文探讨的制度性监督机制更多的是指遗产资源的行政监督机制。

(二)遗产资源监督与管理的关系

监督是遗产资源多种目标实现的根本保障,管理是实现遗产资源目标的技术手段,二者相辅相成、缺一不可。在实践中关于遗产资源的监督与管理的关系往往会出现以下两种极端情况。一种是将二者对立,认为监督多了往往会影响管理的积极性,束缚管理者的手脚,导致

对遗产资源的管理缺乏控制和监督,使得遗产资源管理中出现了较多问题,这也是目前业界学者颇为诟病的原因;另一种是将二者混为一谈,将管理当成监督,致使在政府强权干预型的遗产旅游地中管理者既是“裁判员又是运动员”特殊现象出现;也有将监督当成管理,认为监督可以解决管理中存在的所有问题,导致遗产资源开发中的“反公地悲剧”现象,不仅影响了遗产资源的正常开发,对遗产资源的保护也无益。在理论界,针对于遗产资源在旅游开发过程中出现的种种问题,各路学者都试图从管理体制的改革上找到答案,殊不知再完美的管理体制和管理模式,在缺少制度性监督机制下,都无可避免会出现各种问题。

三、我国遗产资源保护与开发监督机制的现状分析

在遗产资源保护与开发的监督机制方面,无论是2006年的《风景名胜区管理条例》,还是2007年新修订的《文物法》以及2013年的《旅游法》都只是确定了一种行政意义上的监督体系。2003年人大环资委就试图对此做出改变,在对应《文物保护法》的基础上着手制定《自然遗产保护法》,但时至今日该法案仍未获通过。现有的相关立法在制度性监督机制的问题上仍显薄弱。

(一)现行法规对遗产资源保护与开发问题的监督机构的规定

2013年颁布实施的《旅游法》第七章之规定:“县级以上人民政府旅游主管部门和有关部门依照本法和有关法律、法规的规定,在各自职责范围内对旅游市场实施监督管理。”“县级以上人民政府应当组织旅游主管部门、有关主管部门和工商行政管理、产品质量监督、交通等执法部门对相关旅游经营行为实施监督检查。”

2007年国家《文物保护法》第八条规定:“国务院文物行政部门主管全国文物保护工作。地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作。县级以上地方人民政府承担文物保护工作的部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理,县级以上人民政府有关行政部门在各自的职责范围内,负责有关的文物保护工作。”该法第十五条规定:“各级文物保护单位,分别由省、自治区、直辖市人民政府和市、县级人民政府……区别具体情况分别设置专门机构或者专人负责管理。”

2006年颁布的《风景名胜区管理条例》第五条规定:“国务院建设主管部门负责全国风景名胜区的监督管理工作。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工,负责风景名胜区的有关监督管理工作。”“省、自治区人民政府建设主管部门和直辖市人民政府风景名胜区主管部门,负责本行政区域内风景名胜区的监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府其他有关部门按照规定的职责分工,负责风景名胜区的有关监督管理工作。”

(二)对现行监督制度的解读

1. 现行法规对遗产资源的监督规定,表现出严重的制度性监督机制的缺位。从以上我国遗产资源管理的三个主要法规可以解读出,我国遗产资源的监督工作实际上表现出一种制度性缺位:2013年的《旅游法》虽用一章的内容规定了“旅游监督管理”,但这种监督行为只强调的是对市场交易行为的监督,而对旅游业的上游旅游资源的开发与保护行为并没涉及;2007年的新《文物保护法》通篇只看到一处出现了“监督”两个字,并且其监督机构赋予了“既

负保护之责,又肩发展之重”的“县级以上地方人民政府”;2006年的《风景名胜区管理条例》虽有多处提到了对“风景名胜资源”的监督工作,但具体监督管理工作仍然落到了“省级建设主管部门”,由于省级建设主管部门在行政上仍然受到省级地方政府的领导,因此其监督工作仍受到地方政府的强权干预。“国务院建设主管部门”虽然赋予了对全国风景名胜资源的监督工作,但是城乡建设部的风景处几个人员编制,要面对的是全国多大上百个国家级风景名胜资源的“监督”工作^[9],这个规定实际上使得建设主管部门无法对国家风景名胜资源的开发进行监督。

2. 国家对遗产资源的监督权力仅表现在“业务和技术”指导,实际监督权落到了地方政府的手中,监督的实际结果仅表现为“报批和审查”。2007年新《文物保护法》对各类文物在利用过程中做出了6条禁止性行为规定,这6条规定应成为对文物资源利用进行监督的法律依据,然而在每条禁止性行为规范后面都附加了“特殊情况报批地方政府及其代理机构”的补充性条款,使得对文物资源利用的监督性权利事实上落入了地方政府手中。2006年的《风景名胜区管理条例》的28条和29条规定风景区内的重大建设项目需建设主管部门审批,一般建设项目和活动项目需报风景社区管理机构的审核。由此,我们可以看出,风景名胜区的监督工作法律规定的监督机构的监督权力仅仅演变成了“业务和技术指导”,实际的监督权力落到了“既负保护之责,又肩发展之重”的地方政府手中。法律规定的监督机构的监督权力实际上表现为“报批和审查”,而一旦遗产经营单位,通过各种手段瞒过了这一关,实际上的监督工作就荡然无存。

事实上,由于我国遗产资源的管理工作早在改革开放初期就下放给地方政府。现行法律法规体系也体现了地方政府在遗产资源管理中的强势地位,地方政府正是基于对遗产资源管理机构的人事任免权,拥有了对遗产资源事实上的管理权和监督权,造成国家对遗产资源的监督管理工作仅停留在“报批和审查”的指导性意义阶段,遗产资源的管理工作必须首先服从于拉动地方经济发展的“大局”,而不是以保护好国家的遗产资源为首要任务^[9]。

3. 制度性监督机构的法理规定的缺位,是造成我国遗产资源管理中“既是执法者又是违法者”混乱局面的根本原因。由于遗产管理机构的人事任免权力往往掌握在地方政府的手中,因此,遗产管理机构的日常管理工作完全是在地方政府的直接领导下进行的,地方政府往往通过人事权影响和控制着遗产资源管理机构对遗产资源开发利用的决策权。遗产管理机构虽赋予了遗产资源保护的监督处罚的权利,但在人事任免权下,遗产资源的开发往往不得以服从“地方经济发展大局”。如《文物保护法》第七章中规定违反相关文物保护的行为其执法机构为“县级以上人民政府文物主管部门”由其责令改正或者进行行政处罚。地方政府和其文物主管部门不仅是遗产资源管理机构的领导部门,遗产资源开发与利用的决策权和审批权也在其手中,同时也是遗产资源经营行为的监督者和执法者,这是典型的“裁判员”与“运动员”双肩挑的角色。在此种体制下,谁来监督地方政府和遗产资源管理单位的行为,谁又能保证他们的决策行为不会对遗产资源造成侵害,如果发生谁来处罚。因此,在现行的行政管理体系下,由于地方政府决策成本较低,其监督权又掌握在自己手中,造成了“既是执法者又是违法者”的混乱局面。因此,制度性监督机制的缺失以及独立于地方政府的第三方监督机构的缺位是造

成以上局面的根本原因。

4. “全民”保护和监督权力,事实上只是一句空话。在回答上面问题时,法律赋予了“全民”对地方政府和遗产资源管理机构监督的权利,事实上“全民”真能起到监督的作用吗。无论是2007年的《文物保护法》还是2006年的《风景名胜区管理条例》都规定了“全民”对遗产资源的破坏行为行使监督的权利:《文物保护法》第七条明文规定“一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务”;《风景名胜区管理条例》第六条规定:“任何单位和个人都有保护风景名胜资源的义务,并有权制止、检举破坏风景名胜资源的行为。”

这里讲的“全民”应是除文物保护单位以及其上级主管部门以外的其它机关、组织和个人,在遗产利益相关者中应是遗产关心者的角色,作为遗产关心者的普通利益主体,一般来说不具有任何行政权力,因此其发现旅游企业对遗产资源的破坏行为时,并不具备事实上的制止、处罚的权利,现有法律规定其有检举的权利,也即是向遗产资源管理部门进行反映,但是如果发现或者认为这种破坏行为恰恰是遗产管理机关甚至是其上级主管部门实施的决策,现行的法律监督规定中是否给他们提供了行使监督权的有效渠道呢?赵海怡(2008)^[9]认为现有的法律体系“全民”的监督权利可以通过向上级主管部门反映、向检察机关反映、通过人大代表向立法机关反映等三种途径。但这种只具有“反映”权利的“监督权”由于没有执法权,或者具有执法权力的部门的不“回应”,使得众多的“反映”石沉大海,其结果此种违法行为的不了了之。因此,当遗产资源的侵害行为由管理机构本身或者是上级主管部门做出的时候,我国遗产资源的监督机制缺少相应的权利来要求这些潜在的或已经发生损害行为接受审查(因为有权的机关是其本身或者其上级主管部门,其行为已获得了上级主管部门的审批)。换句话说我国遗产资源缺少的是对遗产资源管理机构本身行为的制度性监督机制,这样的监督体系导致的结果是,除了遗产管理机构或其上级行政管理部门自己可以监督、审查和改变自己的相关决策,对于普通遗产利益关心者而言,例如一般的民众和学者以及其它社会机构来说,向上级反映的“上书”或“上访”方式成了行使监督权利的唯一途径。于是中国出现了众多的有识之士依靠不断“上书”或“上访”的方式来呼吁对遗产资源保护的尴尬现象。

先不说一般民众通过“上访”方式实现遗产资源保护监督权利是否可行,即便是有识之士中的“社区精英”凭借其影响力采取“上书”的方式来行使“全民”的监督权力,也是困难重重。本世纪初北京市进行旧城改造时,全国政协委员老舍之子舒乙等有识之士联合提出对北京老城区胡同和四合院进行保护,甚至在隆隆的推土机前奔走疾呼:“手下留情!”,最终当他们的意见得到北京市领导采纳时,舒乙甚至激动地当面向市领导说:我要叩头了!^[10]在这样一种监督机制之下,像舒乙这样具有广泛社会影响的“社区精英”来说,想要改变或者制止遗产管理机关的侵害遗产资源的决策,都如此之难,那么对于普通民众来说,行使监督权的难度和成本就可以想象了。事实上制度性监督机制的缺失,法律规定的“全民”的监督权利与义务几乎沦为一句空话。

最后,遗产资源利益相关者中的媒体机构,似乎在代表“全民”行使对遗产资源的监督权力时,其效果是最好的。近几年出现的侵害遗产资源的事件,也是在新闻媒体采取“曝光”的方

式,使得对遗产资源的侵害才得以制止。然而,相对于社区普通民众的“上访”以及“社区精英”的“上书”,新闻媒体的“曝光”监督手段往往是基于事后进行的,也即是对遗产资源的破坏性事件发生后,才会引起媒体的重视,媒体才进行“曝光”,这实际上是一种事后监督,遗产资源的侵害已发生,再“曝光”也于事无补。因此,我国遗产资源缺少预防性监督制度以及独立的监督机构,造成了“全民”的监督权力实际上是一句空话。

综上,我国遗产资源相关法规由于缺少预防性监督机制及独立的监督机构,因此,无法对遗产管理部门甚至是其上级主管部门的决策行为进行有效的监督,而遗产管理单位以及其上级主管部门正是凭借其作为管理者和监督者双重身份的角色,其对遗产资源的决策行为几乎不受任何限制。即便是违反遗产资源的相关保护原则(是否违反由其管理部门本身说了算),只要没有触犯刑法,其决策行为可以畅通无阻的执行。因此,法律规定的遗产资源的关心者意义的“全民”即便发现了这些侵害遗产资源的行为,也很难及时制止,即便通过媒体的“曝光”侵害行为得以制止,造成的对遗产资源的损害已是“于事无补”。

四、我国遗产资源制度性监督机制的构建

从上文我国遗产资源相关法规对监督情况的规定现状,我们可以看出:目前,我国在遗产资源的管理上,需要的是建立制度性监督机制,建立独立的监督机构。因此首先需要从法的高度对制度性监督机制进行规定,笔者另文探讨了我国遗产资源保护与开发的《遗产法》体系,在此大法下构建和完善我国遗产资源保护与开发的制度性监督机制^[2]。

(一)监督机构的建立—国家遗产监督管理委员会/部^[3]

1. 监督机构的设立

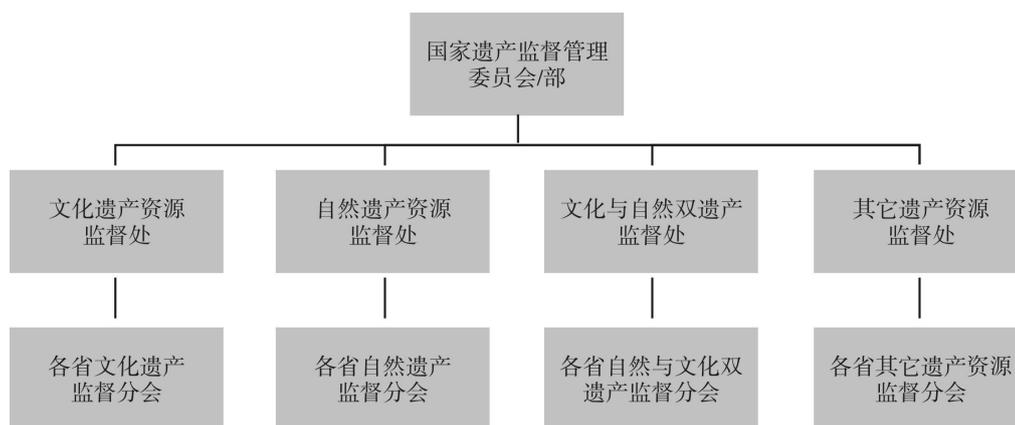


图1 国家遗产监督管理委员会组织结构图

2. 机构设置说明

(1)国家遗产监督管理委员会是按一个正部级行政级别来设立,在行政权力上直接隶属于国务院,向国务院负责,比国家遗产管理局(遗产管理局是对我国重点遗产资源进行直接管理的机构^[7])高半个级别,利于监督权力的具体实施。(2)各个监督处为一具体部门,负责对本部门的遗产资源进行监督。(3)省级分会在行政上隶属于遗产监督委员会,与地方政府无

瓜葛。

3. 监督对象

(1)遗产监督委员会下属的各个监督处,负责监督世界级以及国家级重点遗产资源,主要是纳入国家遗产管理局管辖的文化、自然遗产地。(2)省级遗产监督分会,主要监督本省内对应的其它遗产资源,分会中仍然按照遗产资源的类型设立分支机构,但可以在国家遗产监督委员会的统一领导下,合署办公。

4. 监督机构设立的意义

(1)遗产资源监督委员会,是一个独立于遗产资源管理机构(遗产管理局和地方遗产管理机构)以及地方政府的独立性机构。在行政上不受其领导,财政上有专项资金投入,因此独立性监督机构的设立,将遗产资源的监督权(监督机构)与管理权(遗产管理机构)以及经营权(投资企业)“三权”实现了分立,利于监督权力能得到实实在在的落实。(2)同时从《遗产法》法理的角度,还应赋予遗产监督机构行政执法权、惩罚权,并可以根据相应机构的违法情况(如触及了刑法),有权向人民法院提起诉讼的检察权力。(3)独立的遗产监督机构还有利于维护弱势群体的利益,对旅游开发过程中出现的管理机构与投资企业“串谋”损害当地社区居民利益的事件,监督机构有权提出异议,并要求进行改正,最大限度的维护遗产地弱势群体的利益。(4)独立的监督机构的构建,体现了权力机关相互制约、相互制衡的法的精神,保证利益主体博弈之间建立良性的博弈规则。

(二)监督体系及监督内容

在建立了独立的监督机构后,除了社会公众与媒体的监督可以不由监督委员会来执行,按照国际公约、国家法律法规、规划系统的监督以及经济手段的监督 and 制约都可以由遗产监督委员会来负责执行。

由于遗产地市场化经营是遗产地实现其开发价值的一个重要手段,因此加强对遗产资源的市场监管是我国遗产监督委员会应重点监督的对象。目前,正是由于我国市场监管体系的不完善,监督力度不够,政企不分导致的制度性监督缺位,才造成了我国遗产旅游地开发中的各种违法违规行为的发生。我国遗产地的经营行为的监督主要包括两个方面,一是对遗产管理局直接管辖下遗产地的非营利经营行为进行监督;二是对实行经营权转让的遗产地内企业的经营行为的监督^[9]。

1. 对遗产管理局直接管辖下的遗产地实施特许经营企业的经营行为进行监督

对纳入国家遗产管理局统一管理的世界级遗产地及部分国家重点遗产资源,由于行政级别的关系,加之其价值的重要性,应由国家遗产管理委员专门实施监督。

对遗产地管理机构的非营利性经营行为的监督,主要从其提供的遗产服务的收费上来监督和控制,确保其经营行为的非营利性。主要内容包括:门票价格控制,保证遗产的公益型;门票收益的控制,保证用于遗产保护事业(因此从这点上来看,实行非营利经营的遗产地的门票定价及门票收益应由其上级主管部门统收统支);其它服务行为开展的监督和控制;新项目上马的规划控制等^[9]。

2. 对受许经营和获得经营权的企业的经营行为的监督和控制

由于我国大多数遗产地采取的都是转让或出租经营权的方式进行经营,因此对遗产旅游地内的经营者的经营行为的监督和控制是目前我国遗产旅游地的一项非常重要的监督工作^[3]。

监督机构对遗产地经营者的监督主要从以下三个方面进行:

其一,规划的监督。遗产旅游地规划的监督是开展监督工作的一个基础环节。由于目前我国许多景区都采取的整体租赁,买断 30-70 年不等的经营权,很多遗产旅游地都是由经营者自行作规划,为以后违法违规建设埋下伏笔。因此对于整体出让遗产旅游地经营权的遗产旅游地必须由主管部门统一作控制性详细规划,经营者的修建性规划必须在“控规”指导下进行。同时,对经营者的建设项目必须有环境影响评价报告和项目可行性建议书^[3]。

其二,项目建设的监督。从我国目前遗产地的冲突事件可看出,主要原因是经营者的违规建设项目,报建时采取谎报、瞒报,欺骗建设主管部门,因此当经营者报建后需要一个强有力的监督机构,来监督经营者按照报建项目进行建设。我国现行这种报建审批的方式容易造成违规建设事件曝光后才予以惩处,实际上造成的损失和破坏行为已经无法弥补。笔者建议监督机构的监督方式可以援用现在饭店管理中的“抽查和暗访”的方式,不失为一个好的监督手段^[3]。

其三,经营行为的监督。对经营者的经营行为的监督,主要包括服务内容提供、服务收费以及服务质量上的监督和控制^[3]。

五、结 语

2014 年国务院发布的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发[2014]31 号文件)明确提出,要“稳步推进建立国家公园体制,实现对国家自然和文化遗产地更有效的保护和利用”。对比国外国家公园管理体制,一是对遗产资源实行“垂直管理”,建立了独立于地方政府的管理机构,二是遗产资源管理权与经营权实质分离,使得对遗产资源的监督管理权限得到有效实施。伴随着遗产旅游业的不断升温,遗产旅游资源的保护与开发的矛盾越来越突出,在我国目前的层级行政管理体系下,实现对遗产资源的垂直管理模式不一定符合我国遗产资源管理的国情,但构建独立的监督体系不失为一种有效解决之道。当前中央强力推行制度性反腐的政策背景下,在遗产资源保护与开发领域探索制度性监督机制必将有其深远的意义。

参考文献:

- [1] 徐篙龄.中国文化与自然遗产的管理体制改革[J].管理世界,2003,(6):63-73.
- [2] 胡北明,雷蓉.基于整合立法视角的我国遗产资源保护专项立法构建[J].生态经济,2014,(8):127-131
- [3] 胡北明.基于利益相关者视角剖析我国遗产旅游地管理体制的改革[D].成都:四川大学,2006.
- [4] 张晓,张晰竹.中国自然文化遗产资源管理体制的改革与创新[J].经济社会体制比较,2010,(4):66
- [5] 赵海怡.论中国文化与自然遗产专项立法的构建[D].上海:同济大学博士论文,2008.
- [6] 严虹.面对保护文化遗产的决策者,舒乙说:我要叩头了![EB/OL].(2008-01-07)[2015-01-02]. <http://old.jfdaily.com/gb/jfxww/xlbk/bkwz/node38953/node38954/userobject1ai1905270.html>.

[7] 胡北明,王挺之.基于利益相关者视角的我国遗产旅游地管理体制改革的[J].软科学,2010,(5):72.

责任编辑:梁 雁

Supervision and Governance: The Institutional Supervision Mechanisms Construction for Protection and Development of Heritage Resource

HU Beiming^a, LEI Rong^b

(a. Tourism Economy and Management School; b. Business Administration School, Guizhou Finance and
Economy University, Guiyang 550004, China)

Abstract: The contradiction between protection and development of heritage resources is a hot issue in recent years and most scholars try to find the answer from the management system reform. Starting from the concept of supervision and management, this paper discusses connotation and relationship of supervision and management of heritage resources, points out management is the technical means to achieve the goal of protecting the heritage resources while supervision is to evaluate and urge the effect of various means. In the current laws and regulations system for the protection and development of heritage resources in China, there is serious lack of institutional supervision mechanism, the actual supervision falls in the hands of the local government and the public supervision is only a talk. This situation in China is the cause of the contradiction between the protection and development system of heritage resources. It is suggested to construct the supervision system for protecting and developing heritage resources from the viewpoint of law: set up an independent watchdog supervision committee for heritage resources and provincial branches, carry out leveled and classified supervision to heritage resources, and supervise the market behavior in the process of developing heritage resources.

Key words: heritage tourism resource; supervision; management; institutional supervision mechanism