

# 建立有效的文化 遗产保护资金保障机制

□ 任思蕴

我国历史悠久，文化灿烂。在浩瀚的文化资源中，珍贵的文化遗产资源是中华民族五千年文明的重要组成部分。我国拥有数量巨大的可移动和不可移动文化遗产，这些不可再生、不可替代的宝贵文化遗产，对国家和民族有极为重要的政治、经济、社会和文化意义，切实保护这些文化遗产是我国文化事业的重中之重。

目前，我国的文化遗产保护工作面临极为严峻的形势，各种人为或自然原因造成的文化遗产毁损现象非常严重。文化遗产保护工作的顺利开展需要一个合理有效的文化遗产保护体制。在这一科学机制尚未完全建立的今天，我国的文化遗产保护工作存在许多问题，其中一个基本问题就是文化遗产保护经费不足。

## 一、造成文化遗产保护资金缺乏的三方面原因

资金投入是文化遗产保护的基础。为何我国的文化遗产保护资金会短缺？有哪些保护资金没有落实到位？又有哪些资金没有充分使用呢？我们根据文化遗产保护资金可能的来源途径，进一步来分析保护资金不足的四方面原因。

文化遗产保护和其他文化事业一样，需要多方面的资金来源。在文化遗产事业成熟的国家，文化遗产保护的资金来源分为四大块——公共财政投入、文化遗产单位经营收入、民间资金投入、国际援助。对比而言，我国文化遗产保护的现状是这样的：首先，政府财政投入的力度不大，与我国目前的发展水平和总体文化事业发展步伐不相一致，并且，有限的财政投入也未能确保全部有效地使用在文化遗产保护上；其次，与世界上任何国家的文化

遗产事业一样，我国文化遗产事业也是不以盈利为目的的社会公益事业，大多数文化遗产单位经营收入有限，无法满足保护经费的需求，在很多遗产地，有限的自营收入还被侵占挪用；第三，因为多元化的社会投资体制尚未完全建立起来，社会资金流入文化遗产保护领域的通道不畅，且国民在文化遗产保护方面的慈善意识也有待加强，所以社会闲散资金也尚未能最大限度地被吸收并用于文化遗产保护，目前我国多数文化遗产单位主要的资金依靠仍然是微薄的公共投入和经营收入；第四，我国文化遗产保护历史较短，开展国际合作、利用国际援助的意识薄弱、经验不足，所以保护基本上还是依靠本国的力量。

以上四个方面就是我国文化遗产保护资金不足的内在原因，也是这一问题的具体表现。

## 二、解决文化遗产保护经费问题的对策 ——建立文化遗产保护资金保障机制

国家制定的关于文化遗产工作的十六字方针强调“保护为主”。要保护好文化遗产，经费是基础。为保证文化遗产保护所需资金，总体的对策就是建立稳定合理有效的文化遗产资金保障机制。而根据上文的原因分析，这一机制又包含了四方面内涵：1. 要确保公共财政的支持；2. 确保经营收入使用与遗产保护；3. 尽快建立多元化的资金投入体制，充分发挥非政府组织、民间团体、企业以及个人等各种社会力量，最大限度吸纳各类资金；4. 积极开展国际范围内的文化遗产保护合作，利用国际援助保护我国的文化遗产。

1. 确保公共财政对文化遗产保护事业的支持  
首先，这是由文化遗产事业的重要性和其公益

事业的属性决定的。文化遗产是本民族文化积累和文明发展的标志所在,是我国文化软实力的体现,对目前和将来我国综合国力的增强有重要意义。今天,随着文化投资多元化格局的日益形成,在我国文化遗产保护事业中,公共财政投资已经不是唯一途径,但是,文化遗产保护事业是为社会提供文化服务的非盈利性社会公益事业,接受市场调节的空间十分有限,也很难依靠自身积累满足可持续发展中各项保护工作的经费需要,公共财政投入仍然是文化遗产保护中重要的资金来源。要保证它们在市场经济中免受冲击,并能够随着经济发展而发展,更要依靠政府通过社会产品剩余价值再分配(主要是利润税收等的分配),以财政拨款的形式给予有力支持。所以,公共财政的支持仍然是我国文化遗产保护事业最重要的保障。

其次,这是由公共财政本身特点决定的。随着市场机制的不断完善,多元的社会赞助方式的确为文化事业发展提供了大量资金。但是,对于文化遗产保护等公益性文化事业而言,各种形式的社会文化事业投入在投资目的和投资方向的确定上往往带有投资者的主观偏好、利益维系,不可能完全依照文化遗产保护具体工作中的轻重主次来投资。相比较而言,公共财政支出更具有稳定性。所以,在努力提倡社会各种形式资金投入文化遗产保护事业的同时,应该永远重视以稳定的公共财政支持来作为文化遗产保护的坚实后盾。在文化遗产保护事业所有来源的资金投入中,中央和地方政府的投资始终应该处于重要地位。

再次,我国的经济发展现状为公共财政支持提供了现实依据。目前整个文化行业的发展处于经济发展水平不断提高和市场调节能力逐渐趋于完善的有利环境下。一方面国民经济的持续增长,为文化总体投入相应增加提供了条件;另一方面,由于引入了市场机制的作用,一些盈利性文化行业对于国家财政的依赖正在逐渐减小。那么,在文化总投入能够实现增长而盈利性文化事业投入能够实现缩减的两种可能前提下,公共财政对非盈利性文化事业加大支持力度的能力是实际存在的。而根据这一分析,作为非盈利性文化事业的文化遗产保护事业显然有理由得到公共财政更多的支持,对其的财政投入显然应该和经济增长水平同步提高。

最后,公共财政投资文化遗产保护事业符合经济社会发展的长远利益。文化遗产是重要的文化资

源,对于文化遗产的有效保护能带来长远的社会效益。公共财政对于文化遗产保护的支持实质是一种投资行为,投资成果能带动其他行业的发展。以旅游业为例,在文化遗产状况良好的国家,如法国、意大利等西欧国家,旅游业依托文化遗产所产生的经济收益相当可观,并成为国家的支柱产业。而在我国日益丰厚的旅游业利润中,相当一部分也是依托留存下来的文化遗产而产生。北欧遗产办公室主任克瑞恩·安德森女士曾经说过:“旅游业与文化遗产之间的相互依赖性日益突出,正因为有了文化遗产对旅游业的奠基作用,旅游业才有可能创造利润从而为经济发展和环境保护提供资金。……若对文化遗产没有持续性的经营管理,旅游业终将丧失发展潜能。”既然文化遗产资源的价值已经得到认识和肯定,对文化遗产保护的财政投入就更需要加大。对于文化遗产的有效保护能使其在将来创造更多财富,而一旦文化遗产因为保护不力而破坏消失了,则皮之不存,毛将焉附,很多文化遗产所在地的经济发展也将受到严重影响。

针对我国文化遗产保护的财政现状,公共财政的支持主要可以从以下几个层面来理解:

(1) 加大中央财政支出中对文化遗产保护的拨款力度

世界上重视文化遗产保护的国家在开展文化遗产保护工作时都十分重视中央政府的财政拨款。公共财政投入的力度是我国无法相比的。一些具体的例子如下:1997年,整个中国用于文化遗产保护的费还不到3亿元人民币时,德国柏林一个城市的文化遗产保护费就达到14亿马克(大约60亿元人民币)。2003年,法国文化部下属两个遗产管理有关的机构之一——建筑与文物管理局的预算达到51.14亿欧元(相当于人民币480亿左右)<sup>[1]</sup>。意大利对文化遗产保护的投入平均每年在50亿欧元以上<sup>[2]</sup>。日本在政府预算逐年减少的情况下,并未减少文化遗产保护经费,根据2003年日本文部省资料,2002年文化厅预算的总额为985亿日元,占国家总预算的0.12%(国家总预算为81万亿日元),而用于文化遗产保护的预算为581亿日元<sup>[3]</sup>。再看新西兰,新西兰文化遗产中有大量私人拥有的近现代文化遗产,政府为保护这些私人拥有的文化遗产而和业主签订《遗迹保护契约》,由这些个体所有者承担保护文化遗产的具体工作,保护资金则由国家财政提供政府。

反观作为文物大国的我们国家的情况。“十五”期间,全国投入到文化遗产保护的经费不包括专项经费一共是 78.89 亿元,其中中央财政是 17.36 亿元。中央财政“十五”比“九五”增长 138%。以我国的世界遗产文化遗产为例,“十五”期间中央财政对世界遗产地的 112 个文化遗产保护项目共投入 189 亿元,比“九五”期间增加了 1.2 亿元,增长近 2 倍。而“十一五”开局之年的 2006 年,中央财政安排了 1.49 亿元用于世界文化遗产的保护管理、抢险维修等<sup>[4]</sup>。虽然我国文化遗产保护的财政投入不断在增长,但是,目前我国登记在册的地上地下不可移动文物 40 余万处,先后公布全国重点文物保护单位 2351 处,省级文物保护单位约 9300 处,地县级文物保护单位 58000 处,拥有世界遗产 31 处,公布了 103 座城市为国家级历史文化名城<sup>[5]</sup>。将目前的几十亿元中央财政分摊到每个文化遗产个体上,每个个体又能得到多少呢?所以,我国中央财政用于文化遗产保护的总体投入水平仍远远落后于文化遗产保护先进国家,也远远无法满足我国文化遗产保护的实际需要。

(2) 中央财政投入要起引导作用,与地方财政投入相互配合

目前许多国家的文化遗产保护资金组合模式是以国家投资带动地方政府资金相配合,并辅以社会团体、慈善机构及个人的多方合作。其中,中央财政和地方财政两者并重、共同分担、相互配合是关键。

日本规定对传统建筑群保存地区的补助费用,国家及地方政府各承担 50%,对《古都保存法》所确定的保存地区的保护,国家出资 80%,地方政府负担 20%。哥伦比亚为了扭转地方各级政府将文物保护的责任推给国家的观念,激发地方政府的积极性,其政府文化部下设有专门的文物保护单位——文化遗产司对文物保护单位的分摊采取了一些措施。主要是以合同的形式规定在古迹修复工程中地方政府和遗产司要共同分摊资金,前者出一小部分资金,后者承担大部分拨款,分摊比例最高达 1:96<sup>[6]</sup>。这些是国外中央地方财政在文化遗产保护经费上相互配合的优秀经验。

我国文化遗产数量巨大,中央的财政收入毕竟有限,只能根据文化遗产的重要性和濒危程度有重点地进行投入,无法顾及各地具体的文化遗产保护状况。所以对于很多文化遗产而言,中央财政投入

更多地是起到引导作用,各级地方财政的大力支持才是保护经费来源的主要力量。对大量文化遗产单位而言,以中央财政来引导地方财政才是一种普遍有效的思路。

(3) 确保各级政府对文化遗产保护资金的财政投入与我国经济同步发展

国家对于文化遗产保护事业的财政支持,重点体现在保证文化遗产保护的财政支出能够随着经济的增长而增长。近年来,我国的经济水平不断提高,但文化遗产保护事业取得的财政支持与社会经济发展水平却明显不协调。我国《文物保护法》规定:“国家发展文物保护单位。县级以上人民政府应当将文物保护单位纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费列入本级财政预算。国家用于文物保护的财政拨款随着财政收入增长而增长<sup>[7]</sup>”,尽管我国法律提出了文化遗产保护投入与经济发展同步的要求,但这条规定过于模糊,没有对保护资金在各级财政中的所占比例做出强制性的量化规定,也没有相应的资金投入监督机制配合,因此该要求仅凭各级地方政府的行政自觉是无法真正实现的。“国家用于文物保护的财政拨款随着财政收入增长而增长”只能成为《文物保护法》中的一句空话。假设某地政府第一年的财政收入为 100 亿,次年增加 20%,达到 120 亿,再假设次年用于文化遗产保护的支出占上一年财政收入的 0.5%,即 0.5 亿(5000 万)。根据《文物保护法》的规定,第三年的保护资金若增加到 5100 万或者增加到 5200 万都是符合“国家用于文物保护的财政拨款随着财政收入增长而增长”这一规定的,小幅度的增加理论上也是依法行事。但事实上,这种所谓的增加并未真正达到“同步”的要求。要实现真正意义上的“同步”就必须对文化遗产保护支出的比例做出明确规定。在以上的假设中,如果明确规定文化遗产保护支出必须占到上一年财政总收入的 0.5%,那么第二年 120 亿的财政收入总额中,用于第三年文化遗产保护支出将达到  $120 \times 0.5\% = 0.6$  亿(6000 万),增长幅度明显加大。

由此可见,要监督各级政府切实承担遗产保护的责任,保证文化遗产的公共财政投入,则财政投入必须与明确详细的法律制度结合起来,在立法中明确规定保护资金的额度和比例,为保护资金来源的长期稳定提供了立法保证。欧美国家的立法比较明确。比如英国从 1982~1990 年的 13 项有关保护的重要法令或法令修正案中,有一半以上的法令明确规

定了用于保护的补助金额或比例。作为国家遗产资源重要组成的美国国家公园体系在资金机制上也通过 24 部联邦法律, 62 种规则、标准和执行命令保证了在联邦经常性财政支出中国家公园主要的资金来源<sup>⑧</sup>。这些国家遗产保护资金的充裕都是和明确详细的法规分不开的。

值得注意的是, 随着我国文化遗产保护工作的日益深入, 许多文物工作者已经意识到这个问题。例如, 2003 年浙江省政府在《关于进一步加强文物工作的意见》中作出规定: 国家、省级历史文化名城以及文物遗存相对丰富的地区, 可以从城市建设维护费中提取 1%~3% 比例用于文物保护。根据这份文件, 杭州市在《市政府关于加强我市历史文化遗产保护的实施意见》中明确规定: 将文物保护经费纳入当地政府财政预算。萧山、余杭区及各(县)市财政应建立专项文物保护经费, 确定基数, 每年将城市建设维护费征收额的 3% 提取作为专项文物保护经费; 各城区财政应在预算中安排历史文化遗产保护管理经费。这些规定体现了当前我国文化遗产保护工作中在经费来源问题上的逐步成熟。我们可以期待文化遗产保护的政府财政投入最终将真正和经济发展水平实现同步。

## 2. 利用文化遗产创造的财富提供保护资金

文化遗产是文化资源的一种, 自身能够创造财富。尤其在旅游业不断发展的今天, 旅游业和其他很多相关产业所产生的相当一部分利润都是依托各类文化遗产的存在及其自身经营而直接创造的。文化遗产创造的财富也是保护资金的重要来源, 应该且必须重新投入于文化遗产的保护中, 实现可持续发展。我国对文化遗产直接经营或依托文化遗产经营所得资金的利用还很不充分, 要改善这一面貌, 需要从以下四个方面努力。

(1) 文化遗产自营收入要依法返还, 用于遗产保护

文化遗产的自营收入是遗产保护资金的一大来源。目前我国文化遗产的自营收入资金被侵占、挪用的现象在很多遗产单位都存在, 资金无法切实地返还到文化遗产保护中去。比如重庆著名的世界文化遗产大足石刻, 在 2002 年时年门票收入已经达到 2000 万元以上, 但大足县以经济不发达为由, 每年都从大足石刻的门票收入中提取三分之一以上作为财政收入。大足石刻的自营收入被部分提取后, 管理部门除去正常的文物维护经费外, 难以展

开其他重要的保护工程, 当初申请世界遗产时向银行所贷款项也无力偿还。

文化遗产的各项经营收入应该属于特种收入, 不应属于政府的事业性财政收入, 文化遗产的各项经营收入应该全部用于遗产本身的保护工作, 不能挪作他用。并且, 根据《文物保护法》的规定: 国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等的事业性收入, 专门用于文物保护, 任何单位或者个人不得侵占、挪用<sup>⑨</sup>。国家法律对于文化遗产的自营收入用途是有严格界定的, 各级政府和文化遗产管理部门都应该遵守, 不应该以各种理由随意侵占文化遗产的门票等各种经营收入。

埃及因为其古老的伊斯兰文明而成为旅游大国, 该国将旅游点门票收入的 90% 上交国库, 再返还文化遗产部门, 用于文化遗产保护, 为保护修复一些伊斯兰文化的建筑提供了资金保障。我国一部分文化遗产单位的自身经营收入也相当可观, 尤其是我国的世界遗产地, 仅门票收入就是一项重要的经费来源。有人认为, 文化遗产单位应建立独立核算, 独立的内部财务机构, 严格财务、财经制度, 严格预算决算和各项经费的管理, 并接受世界遗产主管部门财务监督、审计的管理体制<sup>⑩</sup>。如果类似这样的资金管理制度能够建立起来, 确保文化遗产经营收入不被侵占挪用, 都能合法地使用于文化遗产自身的保护, 那么这些文化遗产的保护经费不会如此紧张, 保护现状也会更好。

(2) 依托文化遗产资源获得的利润要对遗产保护进行再投入

这方面的问题主要涉及到文化遗产和其他行业主要是旅游业之间的关系。我国很多文化遗产是以风景区形式存在的, 形成我国旅游业和其他相关行业盈利的基础。我国文化遗产保护现状和旅游业发展之间的矛盾比较尖锐, 一方面旅游杀鸡取卵、竭泽而渔, 开发过度; 另一方面, 旅游业的丰厚利润却很少再投入到遗产保护中去, 对于遗产只利用不保护。长期以往不利于文化遗产和旅游两个行业今后的长远发展, 应当将旅游业损害文化遗产的恶性局面扭转为两者相辅相成、共同发展良性局面, 关键是旅游业的利润必须有部分用于文化遗产保护的再投入。

依托文化遗产进行经营活动, 形成的利润应该适度返还到遗产保护的基金中去。1999 年国际古迹遗址理事会 ICOMOS 的《文化旅游宪章》中, 把对文化遗产管理的投入看作是旅游业应该完成的一项义

务,提出“在明确得自于遗产的旅游项目的收入中,其中有相当部分应该重新分配于那些地方及其自然和文化环境的保护、维护和展示”<sup>[11]</sup>。在世界上一些发展旅游业的遗产地,用于遗产保护的费用被通过多种形式征收:尼泊尔加德满都谷地的世界遗产巴克塔普尔通过入场费(即门票)的形式<sup>[12]</sup>,确定门票收入一定会使用于遗产保护;而我国的丽江则对留宿游客一次性征收“古城保护费”,主要投入到古城公共基础设施的维修、养护、改造之中,也有少部分用于社区居民,从而达到缓解古城保护压力,改善古城环境质量的目的。这些方法都是通过旅游业再把资金返回到文化遗产保护中去,实现了文化资源依托型产业对于遗产保护的再投入。

此外,为确保文化遗产资源要有偿使用,还出现一种提法叫“资源使用费”,认为凡依托资源经营的餐饮企业、索道公司、宾馆等商业性机构,不论其在保护区域内部或外部,都应交纳资源使用费。资源利用程度越高、资源使用费的费率应该越高<sup>[13]</sup>。这其实就是一种实现文化遗产资源有偿使用、利用依托资源产生的利润来为文化遗产筹措保护资金的管理意见。

在依托文化遗产资源获得的利润中提取保护资金有各种不同的形式,当然,无论通过哪种方式获得的保护资金都应该通过合法的机构、设立明白易懂的程序和接受审计的账户来对征收的资金进行管理,才能确保用于文化遗产的保护。

3. 建立多元化的文化遗产保护资金投入机制,引导社会力量,拓宽资金来源渠道

文化遗产保护不能单纯依靠公共财政和遗产本身的力量,还应该依靠社会的力量。

首先,多元化的资金投入机制能最大限度吸引社会资金对文化遗产保护的支持,补充公共财政投入的不足,减轻财政压力。文化遗产关系到国家整体利益和长远利益,因此遗产保护资金投入是政府的责任。但无论是发达国家还是发展中国家,文化遗产保护仅仅依靠国家的投入都是远远不够的。在市场经济环境下,政府应该发挥服务职能,对于文化遗产保护,不能仅停留在直接“输血”的层面上,也应该重视其他资金的引导。应该采取一系列配套措施来完善文化经济政策,鼓励各种形式的文化投资,努力拓宽资金流入渠道,为各种形式的社会资金畅通进入文化遗产保护领域提供政策支持,逐步发展全社会参与文化遗产保护的多元赞助机制,从

而减轻政府财政负担,补充单纯依靠公共财政的资金不足。

其次,文化事业发达国家在社会资金筹集方面取得的良好效果和积累的丰富经验已经证明了多元化的资金投入机制的优越性。文化事业从资金来源角度可分为两种模式,中央或者地方兴办文化事业属于政府主导型模式,社会投资兴办文化事业属于社会调节型模式<sup>[14]</sup>。在一些发达国家,社会调节型模式已经发展地相当成熟,社会各界资助文化事业是普遍的做法。它们的公益性文化事业,包括文化遗产事业在内,往往充分利用社会调节的力量,在政府投资以外,引导了大量各种形式的社会投资,形成了比较完善的社会化投资机制,为文化遗产保护事业的发展提供了坚实的资金保障。美国政府对于文化事业的直接投入是发达国家中最少的,但是加上社会资金的投入,又是全球文化投入最多的国家,这完全有赖于良好的资金投资机制。以大都会艺术博物馆为例,1980年的政府投入占到40%,到如今只占有15%左右<sup>[15]</sup>。我国文化遗产保护事业也应该抓紧建立类似的资金筹集机制,以弥补财政投入不足的缺陷,确保遗产保护事业能在资金充足的前提下健康发展。

由此,我国的文化遗产保护事业,应该彻底摒弃传统文化事业发展完全依赖政府财政的定型解决模式,借鉴国外公益事业发展的先进经验,根据实际条件和需要加快探索多元化的投资新格局。

目前,我国的文化遗产保护工作已经逐渐意识到这一点,开始争取更多渠道的保护资金。比如,上海市于2003年1月1日起实施的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》就明确提出了“历史文化风貌区和优秀历史建筑的保护资金,应当多渠道筹集”。根据规定,上海市、区、县设立保护专项资金,其来源有:市和区、县财政预算;境内单位、个人和其他组织;公有优秀历史建筑转让、出租的收益;其他依法筹集的资金等。

和上海市一样,我国许多城市在最近几年颁布和修改的地方文化遗产保护法律法规中都提出了寻求多渠道筹集保护资金的思路,但是在具体操作方式上欠缺详细的规定。而国外的文化遗产保护资金筹集思路和实际操作已经比较成熟,根据国外的经验,建立多元化的文化遗产保护资金投入机制可以考虑采用以下方式:

发挥税收的积极作用

在市场经济条件下,应该加强经济手段在文化遗产保护资金筹集上的运用,要完善各种文化经济政策,灵活运用各种经济杠杆,为文化遗产保护提供更充分的资金。税收是经济手段的其中一种。税收的执行效力受到国家法律的强制保障,所以能取得明显的效果。在任何形式的对于财政支出的调节中,税收是最常用、最有效的经济手段。

在提供文化遗产保护的资金上,税收在“开源”和“节流”两个方面产生作用:即,第一,通过差别税收政策为文化遗产单位提供税收减免;第二,通过税收优惠政策吸引社会资金。下面对这两个方面分别进行讨论:

利用差别税收政策实现税收减免

差别税收包括税率差别和税种差别。

税率是指对于课税对象征收税额的比率。政府可以根据文化发展的需要对于一些重点发展的文化领域或文化项目调低各项应缴纳税的税率,以鼓励其发展。世界上许多国家尤其是西方国家对于文化事业征税的税率往往比其他行业低,比如在企业增值税方面:在意大利,除了食品部门以外的经济企业上缴的增值税率是19%,而一般文化企业上缴的增值税率只有9%;在法国,所有经济企业上缴的增值税率都是18.6%,而文化企业上缴增值税率只有7%<sup>[16]</sup>。在我国文化遗产保护在资金普遍不足的情况下,税收政策也应该大幅度、实质性地降低遗产单位各项税收的税率,以支持这项公益性文化事业的发展。

税率差别还体现在文化行业内部。根据不同文化的性质,从市场化程度的高低和盈利能力强弱的角度,对于不同文化领域实行不同税率。西方国家对于流行音乐、舞蹈、包括各种摇滚乐、迪斯科、舞会艺术等在内的一些市场化程度比较高,盈利性比较好的文化领域实行高税收政策,而对于芭蕾、古典艺术、交响乐等重点艺术领域实行减税政策,特别重要的艺术还给予免税和资助<sup>[17]</sup>。文化行业内部的税率倾斜能够调节有限的资金在各文化领域之间的平衡,促进高盈利性的文化产业和低盈利性但意义重大的公益性文化事业协调发展。而从高税额的文化领域征得的部分税收可以通过专项资金的形式投入到文化遗产保护等公益性文化事业中,这种税收流动方向才能体现文化行业内部实行差别税率的宗旨。例如,上海市对于娱乐业征收40%的消费附加税,用以建立资助优秀文化的专项资金<sup>[18]</sup>,而

文化遗产当然也作为优秀文化而在理论上成为该专项资金的惠及对象。这类政策体现了对于包括文化遗产事业在内的公益性文化事业的支持意图,只是在规定的可操作性以及具体落实时的有效性上有待进一步完善。

税种差别是指国家税收制度中可以根据文化发展的需要对于一些重点发展的文化事业和项目免征某些税种,以鼓励其发展;相应地,也可以对一些市场效益好的大众娱乐性文化开征某些税种。各国各地区在文化遗产事业中实施免税政策的例子很多。美国在1985年时已有6个州对历史建筑类博物馆的入场券等收入实行免除销售税措施<sup>[19]</sup>。在英国,对于一些用于文化事业的进出口物资实行免征进出口税政策。我国台湾地区也对于一些非公办的文教事业实行适当的免税政策,台湾在《文化艺术奖励条例》中规定:经文教主管机关核准设立之私立图书馆、博物馆、艺术馆、美术馆、民俗文物馆、实验剧场等场所免征土地税和房屋税<sup>[20]</sup>。

根据各国各地区发展文化事业的经验,我国文化遗产保护事业也应当享受某些税种实施免除的优惠措施。一些博物馆的房产税、土地税,遗产单位进口一些保护所需的建设物资时的进出口税、车船使用税,以及遗产地各种经营所得的营业税等,都应该在可以考虑免除的范围内。

总之,差别的税收制度应该被用来为文化遗产保护提供资金。这不仅是对于文化遗产本身的支持,也是通过税收的导向作用体现国家对于文化遗产发展重视程度的一种形式,有利于引导其它社会力量的参与。

利用税收优惠政策引导社会资金投入

要引导社会各种资金的投入和各种形式的捐赠,就要发挥税收的引导作用。政府通过方向明确的税收政策,能够有效地将企业、私人、社会团体及各种非政府组织的资金引入到文化遗产保护事业中去。

在文化发展比较成熟的国家,对于文化遗产保护的赞助通常是通过有效利用税收杠杆来实现的。美国联邦政府对于文化发展的支持一贯强调并努力实现的就是“鼓励和吸引更多的私人 and 地方的支持”。通过税费优惠,带动社会资金投入遗产保护,是美国遗产保护领域近几十年来的重大变革。美国自1976年起,联邦和各州多次进行税收制度改革,以此推动美国城市历史文化遗产的保护。1981年颁

布的《经济恢复税收法案》被认为是历年以来多次税改中针对遗产保护最有效的调整,它规定了对于50年以上的各种历史保护投资都可以获得25%抵扣,1981年全国抵扣总额突破10亿美元,到1985年私人用于遗产保护的投入更高达50亿美元,1986年国会通过《税务改革法案》对抵扣比例进行调整,50年以上历史建筑降为20%,但调整以后,每年的抵扣基本仍保持在5~9亿左右<sup>[21]</sup>。通过税费的抵扣带动社会资金投入,同时,遗产的有效保护改善了城市环境,带来更多的社会投资和就业机会,使得政府在其他税源上获得弥补,形成了一种良性循环。税费政策已经成为美国历史建筑保护的有力推动者。

对于我国文化遗产保护事业而言,类似的税收制度在筹措资金上是十分重要的。我国为支持文化遗产事业等其他公益性文化事业的发展,也制订了相应的税收措施。国务院1996年颁布的《关于进一步完善文化经济政策的若干规定》中明确指出:(纳税人)对国家重点交响乐团、芭蕾舞团、歌剧团、京剧团和其他民族艺术表演团体以及公益性的图书馆、博物馆、科技馆、美术馆、纪念馆等单位捐赠,资金额在年度应纳税所得额3%以内的部分,经主管税务机关审核后,可以从应纳税所得额中扣除<sup>[22]</sup>。2002年,国家税务总局下发了《关于企业等社会力量向中华社会文化发展基金会的公益救济性捐赠税前扣除问题的通知》。进一步强调企业等社会力量通过中华社会文化发展基金会对公益性的图书馆、博物馆、科技馆、美术馆、革命历史纪念馆的捐赠,企业所得税纳税人捐赠在年度应纳税所得额10%以内的部分,可在计算应纳税所得额时予以扣除;个人所得税纳税人捐赠额未超过申报的应纳税所得额30%的部分,可以从其应纳税所得额中扣除<sup>[23]</sup>。这些政策如果能够被切实执行,则对于解决目前文化遗产保护中面临的资金问题会有积极的意义。现在的问题是,这些政策的规范性和执行力度有待加强,并且需要在政府引导下进行一些成功的操作扩大影响,不能使这些税收调节政策沦落为一纸空文。

## (2) 发行文化遗产彩票

通过发行文化遗产彩票来筹措保护资金是一种比较新颖的方法。在一些欧洲国家中,通过发行文化遗产彩票,对解决遗产保护资金不足的问题贡献了较大的力量。成果最明显的是意大利和英国。

意大利余1996年通过法律规定将彩票收入的

千分之八作为文物保护资金,当年就依靠彩票获得15亿欧元的保护经费收入<sup>[24]</sup>。从1998~2000年间,意大利政府利用彩票资金启动了约200个文化遗产保护新项目<sup>[25]</sup>。英国的文化遗产彩票发展更为成熟。英国十分重视文化遗产的保护,在各种融资方式中,发行遗产彩票是其中一项重要内容。英国于1994年成立遗产彩票基金(HLF),遗产彩票每周进行两次抽奖。基金会的主要工作任务是将每1英镑的彩票金额中的4.66便士分配到各地的文化遗产保护项目中,包括景观公园、建筑街景、博物馆、档案馆等众多与文化遗产保护相关的项目。除部分小金额的投资项目外,基金会通常只投入所需经费的一部分,其余经费鼓励遗产地寻求其他来源,鼓励社会的共同参与。在彩票所筹资金的使用上,也充分尊重民众意愿,人们通过电视节目了解文化遗产,通过电视投票选举他们最喜欢和最该保护的建筑物,并决定基金优先使用于哪些项目的保护。在彩票基金会成立以后的十年左右时间内,基金会使16700个遗产项目得到了超过58亿美元的资助,其中,为4200个建筑物保护项目提供了18亿美元资金。英国遗产彩票基金会已经成为英国最大的文化遗产保护资金投资组织。

我国的文化遗产保护需要很大的资金来源,要解决目前保护资金不足,摆脱过分依赖财政收入现状,发行遗产彩票是比较可行的方法。它在筹集资金的公开、公正、公平上有较大的优越性,并且,相对于一些社会捐赠而言,彩票基金是一种更永久性的资金保障形式。

虽然发行遗产彩票是一种理想的融资方式,但国家对发行彩票十分严谨,对彩票的管理相当严格,目前仅发行福利彩票和体育彩票。我国遗产彩票发行,在等待政府的决心和一个更加成熟的时机。

(3) 通过非盈利性的基金会形式鼓励民间力量的介入

非盈利性的半官方或民间基金组织,可以最大限度地吸纳政府、企业、团体和个人等多方面的资金投入。基金会形式是国际上用以筹集文化遗产事业的又一种有效手段,在文化遗产保护成果良好的国家,往往有各种各样的基金会共同保障着遗产保护经费来源。

日本于1990年创立了艺术文化振兴基金,由日本政府出资500亿日元,民间捐款120亿日元,通过基金运作的效益,援助文化单位的活动,为包括博物

馆在内的许多文化和艺术团体提供了支持<sup>[26]</sup>。美国大部分博物馆能保持财务状况稳定,很大程度上与引入基金有关。美国一些博物馆往往由多种基金配合运行,例如丹佛艺术馆就有近 30 种基金<sup>[27]</sup>。一般博物馆使用本金以外的部分利息和投资效益来维持博物馆的日常运作,并将余下的利息和收益充实到本金中,保证基金的稳定增长。这使博物馆对于财政拨款的依赖大大减弱,而自身造血功能大大增强。澳大利亚也有很多基金会,著名的澳大利亚布什遗产基金会是一个全国性的非盈利组织,其职责是管理适当的土地以保护其自然价值。该基金会成立以来吸收了大量公共捐赠,公共捐赠是基金会主要的资金来源——基金会一共拥有约 300 名定期(每月)捐赠者,并且许多澳大利亚人还向它捐赠遗产<sup>[28]</sup>。

基金会是一种灵活有效的文化遗产保护资金筹集形式,它一般设立管理机构,制订规章制度,有明确的目标方针,有效管理不同来源的各类资金的使用。基金会形式可以把与文化遗产事业相关或不相关的个人和团体的各类资金集中起来,用于文化遗产保护。目前我国此类基金会还不普遍,政府应该积极引导并帮助建立此类基金组织来改善文化遗产保护资金欠缺的状况。

#### (4) 其他融资形式

多元化的文化遗产资金保障机制包含丰富的内容,国内外各种形式的资金筹措方式都是值得借鉴并根据实际来加以运用的。除了以上这三种国际上较为普遍使用的方法之外,还有其他一些方法。简单说明如下:

\* 文化遗产地所需资金不足时,银行应当通过差别利率、低息、无息、贴息等资助性信贷政策予以支持,减轻还贷压力。

\* 通过向社会发行债券直接融资的方式。

\* 以财团形式鼓励企业投资。例如,高投资的日本箱根雕塑美术馆在立项初就成立了股份制的独立法人财团,形成了脱离政府投资的独立的经营核算机制<sup>[29]</sup>。

4. 开展国际范围内的文化遗产保护合作,积极利用国际援助

我国的文化遗产不仅属于本国本民族,也属于全世界人类,保护好我国的文化遗产也是全世界共同的责任和意愿。所以在世界范围内开展文化遗产保护是目前国际上文化遗产保护的一大趋势。联

合国教科文组织通过《保护世界文化和自然遗产公约》中的有关规定成立了“世界遗产基金会”<sup>[30]</sup>,为世界各地濒危文化遗产提供资金、技术等支持,及时拯救了大批珍贵的遗产。联合国开发计划署、世界银行、亚洲发展银行、泛美银行等多家机构近年来也积极地在为保护各国文化遗产提供资金支持。此外,一些发达国家也纷纷慷慨解囊支援别国的文化遗产保护项目。值得注意的是,大量资金投向的保护对象是发展中国家的文化遗产,这些国际支援为遗产保护资金缺乏的国家提供了巨大帮助。

中国是遗产大国,又是发展中国家,文化遗产保护任务艰巨,经费不足,在当前国际合作广泛开展背景下,也应该积极寻求国际支援,借助国际力量来实现我国的文化遗产保护目标。目前,文物界已经意识到在文化遗产保护中利用外资的可行性和重要性,并进行了具体实践,取得了不错的效果。比如:重庆湖广会馆的修复项目由世界银行通过意大利文化遗产信托基金捐赠了 40 万美元,用于项目技术咨询;日本提供资金 2 亿 8 千万日元,无偿援助我国“大明宫含元殿遗址保存及环境整治计划”等。

但是,目前我国文化遗产利用国际援助的程度还很低。很多地区思想保守、观念落后,不愿意曝光本地遗产保护状况;另外,很多文化遗产地的对遗产的宣传不到位,无法引起国际社会的足够重视。种种原因,导致目前我国的文化遗产保护还无法充分接受国际援助。这也是建立我国文化遗产资金保障体制中需要改进的一个方面。

### 三、结 语

以上四点是笔者对解决我国遗产保护经费不足问题的一些粗浅的思考。资金是文化遗产保护的基础,而资金不足恰是我国文化遗产保护面临的一大问题。经费的保障是一个系统问题,不是依靠一次捐助、一个条例或者一项政令就能解决的,必须建立一个完善的文化遗产资金保障机制才能从根本上改善保护经费不足的现状,这需要社会各界多方面的努力。

我国的文化遗产保护,任重道远。仅以此文,作抛砖引玉之用,望能引起更多的重视和探讨。也衷心希望我国的文化遗产事业能早日摆脱资金困扰之虞。

[1][24] 陆建松《当代中国文化遗产保护:现状、问题、政策思考》课题报告,2004年。

[2] 广东省城市规划建设考察团《欧洲人用法律保护历史——南欧历史文化遗产保护工作考察报告》。

[3] 国家文化遗产局《历史文化遗产保护领域中长期科学和技术发展规划战略研究报告》,2004年6月15日。

[4] 摘自2006年12月18日全国世界遗产工作会议内容。

[5] 单霁翔《城市发展与文化遗产保护》,天津大学出版社。

[6] 陈凌云《建立健全我国文化遗产资金保障机制》,《江南论坛》2003年12期。

[7] 见《中华人民共和国文物保护法》第十条。

[8] 汪昌极、苏杨《美国自然文化遗产管理经验及对我国的启示》,《世界环境》,2005年2月。

[9] 见《中华人民共和国文物保护法》第十条。

[10] 童登金《世界自然文化遗产保护管理的思考》,《社会科学研究》2002年3期。

[11] 见1999 ICOMOS《文化旅游宪章》第5.3条。

[12] (加) 麦克切尔(澳) 克罗斯 著 朱路平译《文化旅游与文化遗产管理》,南开大学出版社。

[13] 杨锐《改进中国自然文化遗产管理状况的行动建议》,《中国园林》2003年11月。

[14][17] 黄飏《文化行政学》,上海文艺出版社,2003年3月。

[15][27] 段勇《当代美国博物馆》,科学出版社,2003年10月。

[16][18][26] 胡惠林、李康化《文化经济学》,上海文艺出版社,2003年2月。

[19] 张松《历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法》,上海科学技术出版社。

[20] 见台湾《文化艺术奖助条例》第二十六条。

[21] 钱海虹《美国文化遗产保护领域中的税费激励政策》,《建筑学报》,2006年6月。

[22] 《关于进一步完善文化经济政策的若干规定》,国务院1996年37号文件。

[23] 《关于企业等社会力量向中华社会文化发展基金会的公益救济性捐赠税前扣除问题的通知》,国家税务总局,2002年。

[25] 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》,社会科学文献出版社。

[28] 郑玉歆、郑易生主编《自然文化遗产管理——中外理论与实践》,社会科学文献出版社,2003年12月。

[29] 蔡琴《博物馆学新视域》,浙江人民出版社,2003年8月。

[30] 见1972年《保护世界文化和自然遗产公约》第十五条。

(作者工作单位:复旦大学文物与博物馆学系)

(上接33页)

吉凶在大门,……宅之受气于门,犹人之受气于口也,故大门名曰气口。'乔家在此显然也是受到了传统风水观的影响。此外,在传统的北方民居建筑中,我们还会发现,许多人家都会立一块用以辟邪的“泰山石敢当”镇石。乔家大院的“泰山石敢当”镇石镶嵌于小巷对面照壁当中,雕刻华美,充分体现了乔家主人在主观意念中崇尚趋吉避凶的传统风水观。

乔家大院的建筑,除了历史、民俗、风水学的角度反映出一些当时的社会内容之外,还不同程度地反映了乔家几代人的审美情趣。从乔家的第一期工程到最后一期工程,共有乔家的四代人主持建造,他们的文化素养在各期工程中都有着明显的时代印痕。如乔全美修建的筒楼院,封闭中略带古朴;乔致庸修建的明楼院,高雅中微透明朗;到乔映霞、乔映奎的时候,其建筑虽然仍保留原有的格调,但在某些细微处却体现了西方现代工业文明在中国这

片古老土地上的滋生与发展,诸如火车、钟表等彩绘图案,明显地带有时代的特点。而作为乔家鼎盛时期的主人,乔致庸的影响可谓最为深远,他的某些思想观点往往在大院的建筑中有所体现。乔致庸早年崇尚儒术,而到了晚年又崇奉清净无为的道家哲理,我们可以从大院的百寿图照壁和“省分箴”照壁略窥一斑。百寿图照壁由100个寿字组成,两侧有清朝军机大臣左宗棠的对联:“损人欲以复天理,蓄道德而能文章”;楹额“履和”由“端祥步履由中道,怡然胸襟养太和”一句化出,其意隐含在中,充分体现了主人处世中庸的儒家思想。

综观乔家大院,它所包蕴的深刻的文化内涵,不仅为我们研究历史、研究民俗提供了参考,更为我们了解中国文化提供了一个活的标本。

(作者工作单位:

山西祁县乔家大院民俗博物馆)