

中国文化遗产保护管理的政策思考

陆建松

(复旦大学文物与博物馆学系 上海 200433)

内容提要:我国文化遗产保护不力的原因,与我国缺乏行之有效的文化遗产管理体制有密切关系。从西方先进国家的文化遗产保护经验看,文化遗产的有效保护和合理利用主要依赖管理体制和制度的力量。为了从根本上改变我国文化遗产保护不力的局面,我们应该在文化遗产行政管理体制改革、运行机制和规范标准制订三个方面着手,建立起一套适合我国国情的行之有效的文化遗产管理体制,这是加强和改善我国文化遗产保护管理的必由之路。

关键词:文化遗产 行政体制 运行机制 标准规范

中图分类号:K854

文献标识码:A

经济高速发展和社会转型时期往往是文化遗产^①被破坏的高危险期。在过去的几十年里,受经济和社会因素的深刻影响,我国的文化遗产遭受了较大的破坏:在国家大规模的现代化建设和城市化进程中,尤其是无约束的建筑热和房地产投机活动,使许多重要的历史文物遭受了严重的破坏;受经济利益的驱动,文物盗掘、盗窃和走私活动屡禁不止;在文物古迹的开发利用过程中,尤其是旅游业发展中的不当开发和过度利用,对文物本体及环境造成了较大的破坏;环境污染对文物的威胁愈来愈严重等。同时,在遗产的保护和利用上,有法不依、执法不严的现象愈来愈严重;文物保护的投入不足,而文物的“贴现”现象却愈演愈烈。

尽管党和政府采取了一系列保护文化遗产的政策和措施,但是,从根本上讲,文化遗产保护不力的局面没有被彻底扭转,文化遗产被破坏的现象仍在不时地发生。文化遗产的有效保护和合理利用主要依赖管理体制和制度的力量。因此要从根本上改变我国文化遗产保护不力的局面,必须在文化遗产行政管理体制改革、管理制度设计和规范标准制订三个方面着手,建立起一套适合我国国情的行之有效的文化遗产管理体制,这是加强和改善我国文化遗产保护管理的必由之路。

一 改革和完善文化遗产行政管理体制

所谓文化遗产的行政管理体制是指以文化遗产的保护和利用为目标,通过在文化遗产管理过程中从中央到地方的行政组织管理体系设计及其权力和责任的分配和使用,以达到对文化遗产的有效保护和合理利用。一个合理、高效的文化遗产行政管理体制应该是统一指挥、分层管理、权责分明和运转有序的。

意大利实行的是国家集中管理文化遗产制度,由中央的文化部集中管理。文化部下设负责遗产管理的建筑景观遗产管理局、考古资源管理局和文化遗产管理局(管理可移动的文物与博物馆)。根据各地文化遗产的分布情况,分别在地方设立对应和服从于中央的建筑景观管理处、考古资源管理处和文化遗产管理处。例如在那不勒斯有上述三个管理处,在庞贝有考古管理处。这些管理处的人、财和物都来自中央,代表中央直接管理地方文化遗产,不受地方政府的控制。这种制度使中央政府的政策、法令能及时得到贯彻落实,保证了国家文化遗产管理的权威性、唯一性和有效性。

法国也是实行国家集中管理文化遗产事物的国家。自1983年开始实行“地方分权法”后,国家退出对市镇建设的大部分管理,但国家仍掌握文化遗产保护区的管理,对保护区范围内的城市建设

收稿日期 2010-07-05

作者简介 陆建松(1962~),男,复旦大学文物与博物馆学系教授、博士生导师,主要研究方向:博物馆建设及其展览工程管理、博物馆展览策划设计,文化遗产保护管理。

采用国家干预的方式,不纳入城市土地利用规划管理体系。被国家列为文化遗产保护区的地区,建设不受城镇“土地利用规划”管理,而是通过由国家文化部所负责制定的保护区规划来指导和控制其中的建设活动;保护区规划由国家文化部委任的建筑师负责制定,并由国家建筑师与规划师执行。这种国家集中管理文化遗产保护的制度,保证了国家管理的权威性和唯一性。

对不同层次、不同内容的文化遗产保护管理,这些国家一般都只设立一个行政管理部门,其他相关部门在自身职责范围内协助或监督该主管部门工作。这样管理机构的主线十分清楚,从行政体制上避免了在行政管理过程中因存在多头管理而造成的混乱局面。

我国的情况正好相反。尽管《文物保护法》规定:“国务院文物行政部门主管全国文物保护工作。”但除国家文物局外,涉及文物管理的中央部委还有:建设部、国家民族事务委员会、国家宗教事务管理局、民政部、中国科学院、国土资源部和环保总局等,在地方又是省、市、县各级地方政府负责本行政区内的文物保护工作。这种“条条管理、块块管理、条块分割”的体制必然造成管理主体多元化,管理权分散混乱、权责不清。在实践中表现为各级政府甚至政府的某个部门都可以对国有文物行使占有、使用、收益和处置权,谁都可以对遗产指手划脚,但谁都可以对遗产破坏不负责任。例如武当山、泰山和庐山等遗产地的管理就是多头管理的典型案例。

上述行政管理体制造成的最大弊端是遗产的权属关系——所有权、管理权和经营权界限模糊,而且实际掌握文化遗产的是各级地方政府及其有关部门。这直接导致了在国家遗产的占有、使用、收益和处置上的混乱,使得遗产所在地的各级地方政府认为:他们是本地文物的理所当然的、合法的占有者、使用者、管理者;他们可以以城市建设和改善民众生活等各种借口进行破坏,可以在促进地方经济发展的强烈动机的驱动下,将遗产作为“摇钱树”进行肆意开发利用。这正是造成我国文化遗产破坏的主要原因。建设性破坏和开发性破坏是多年来我国文化遗产破坏的主要原因,而这些都与地方政府有密切的关系。

为了从根本上改变我国文化遗产保护不力的局面,必须改革和完善我国文化遗产管理体制。

为了实现国家对遗产的有效管制,改变目前遗产管理条块分割、管制权分散的格局,有必要在

国家文物局的基础上整合建设部、国土资源部、宗教管理局、国家民族事务委员会、中科院等部门的遗产管理权限,在国务院建立统一的国家文化遗产管理局,由中央遗产管理部门行使对遗产的管制职能。新成立的遗产管理机构为遗产产权委托管理机构,代表全民行使管理职责,因此必须有高度的权威(实际决策权和执行力);再根据统一指挥控制原则,建立从中央遗产管理机构到地方各级遗产管理机构、到遗产地或遗产单位的一级对一级负责的自上而下的“指挥链”。这种组织结构的优点在于:指挥统一,上下级关系明确,权责分明,便于监督管理,能够保证国家遗产各项法令、政策、方针和措施的有效落实。法国、意大利等欧洲遗产保护先进国家都是如此。这种统一、精干、高效、集权的组织管理体制,对于全民文物保护意识尚落后、遗产管理水平较低的我国遗产管理来说,具有特别有效的作用。能否实行,关键在于决策层的决心。

当然,由于我国文物数量庞大、级别高低不一,都由中央文物管理部门直管是显然不现实的。为了改变国家遗产保护上存在的种种问题,如一流的遗产和二流、三流管理的矛盾,地方利益与国家全局和长远利益的矛盾等,为了改变国家遗产保护中中央和地方责任不清的现状,合理分配并划分中央和地方在遗产保护上责任与事权,应该按照文物的价值等级实行分级管理。对于高等级的、管理水平要求高的文物,如世界遗产和国家级遗产,应该由中央直接控制管理;对于中、下等级的国家遗产分别交给省、市、县政府管理,同时由中央遗产管理机构进行业务指导和宏观监督。

二 建立和健全文化遗产管理运行机制

所谓文化遗产保护管理的运行机制,是指为实现文化遗产有效保护和合理利用的目标,政府及其遗产管理部门运用国家和社会组织赋予的各种权力对文化遗产的保护进行决策、控制、协调和管辖,包括决策机制、协调沟通机制、约束机制、监督机制和财政保障机制等。管理运行机制缺位或不完善,是造成多年来我国文化遗产保护不力及其保护技术实施困难的重要原因。

1. 建立法制化和规范化的文化遗产决策机制

决策不当或失误是造成我国文化遗产破坏的一个重要原因。

文化遗产是国家和民族不可再生的资源,因此,对文化遗产的处理,不论是保护和修复,还是经营和利用方面的重大决策都要慎重对待,应由

遗产专家来论证决策。但是由于国家没有建立健全、规范的遗产决策机制,在实践中遗产的决策权往往被遗产所在地的政府把持。遗产处置的决策采用什么样的程序和方式、依照什么样的标准、请什么样的专家论证以及评审组织如何组成,都由遗产所在地的地方政府说了算。一句话,由地方政府主导决策。在这种情况下,为了地方的经济利益和眼前利益,地方政府往往采用貌似公正的专家决策方式,甚至公然采用行政命令的方式处置文化遗产,以达到地方利益优先的目的。这就很容易导致遗产决策的失误并造成遗产的破坏。张家界天子山修建垂直电梯和泰山修建索道^[2]、都江堰上游修建杨柳湖水坝^[3]、乐山大佛景区内修建巴比扬大佛^[4]等错误决策及造成的遗产破坏,都与我们缺乏健全的文化遗产处置的论证决策机制有直接的关系。

文化遗产的保护和利用有赖于科学的决策。遗产保护和利用的好坏、是否合理和科学,都与遗产的决策正确与否有直接关系。

为了加强对我国遗产保护和利用决策的科学管理,避免重大遗产决策的失误,国家必须建立立法制化和规范化的文化遗产决策机制,从决策的组织、主体、客体、程序、方式、目标和标准、信息等方面保障遗产决策的正确性。

首先,要明确国有遗产的决策权属于国家。因为国家是国有遗产的所有权主体,享有对国有遗产的占有、使用、收益和处分权。特别是重要遗产保护和利用重大决策上的处分权必须属于国家。因此,国家应该从法律上明确国家遗产的决策权归属,明确国家重大遗产保护和利用的决策权属于国家,地方各级政府及其有关部门不得擅自主持国家重大遗产保护和利用项目的决策。

其次,国家应该在中央建立类似于法国和意大利等国的“国家建筑师和规划师委员会”(负责对旧城、古建筑及遗产地的保护和利用的重大项目进行决策)的“国家遗产专家咨询委员会”,赋予其在遗产鉴定、申报、规划、咨询、研究、教育等方面的权威,负责对国家遗产保护和利用项目的重大决策。

当然,由于我国遗产资源丰富,级别不一,所有遗产保护和利用的决策权都归属中央是不现实的,因此要分级管理,建立中央、省级二级遗产的决策组织,根据遗产的级别分别归属各级决策组织决策。世界遗产、国家级文物保护单位、国家级历史文化名城的保护和利用项目的决策应该由

“国家遗产专家咨询委员会”来论证决策;其他各级遗产的保护和利用项目的决策可由相应建立的省级“遗产决策专家委员会”来论证决策。而且还要规定:在本级论证争议较大的决策,应提请进入上一级论证;“国家遗产专家咨询委员会”对下级“遗产决策专家咨询委员会”的决策拥有质询权和监督权。

第三,要明确文化遗产决策专家的资格及组成。遗产决策项目评审专家应该具有什么样的资格?不同遗产决策项目决策应该由哪些不同的专家组成?这不仅涉及到遗产决策主体的合理性和合法性问题,更重要的是关系到遗产决策的正确与否。显然,不懂遗产保护或不具资格的专家来对某个重大遗产项目进行决策必然会做出对遗产保护不利的决定。例如在世界遗产“都江堰—青城山”修建杨柳湖水坝的决策上,都江堰水利局主要请了一批水利专家来进行决策,得出可以建设杨柳湖水坝的错误决策。因此,为了保证我国遗产重大决策的正确性和合法性,国家应该根据遗产的不同类型、性质和级别制定关于遗产决策项目评审专家的资格以及组成的规定。

第四,制定国家文化遗产决策的科学程序。科学的程序是保证决策准确的前途和必要条件。为了保障遗产保护和利用项目决策的科学性,国家应该建立遗产保护和利用项目决策的程序规范,并对每个决策程序提出明确的管理要求。特别要避免利用行政命令和依据长官意志来左右或影响决策。

此外,为了使遗产的决策更具全民性、公正性和合理性,需要强调以下几点:(1)公众参与性,将听证会、民意调查(网络或问卷调查)和专家论证等结合起来;(2)注意吸收不同相关利益者、不同专业领域的组织和团体参加,杜绝论证会组织者控制论证结论倾向、出现“一边倒”的现象;(3)建立决策信息披露制度,做到决策透明、公开;(4)争议大的决策项目一定要慎重,由于遗产的不可再生性,难以权衡的项目应当暂停;(5)建立决策追究制,直至追究重大失误决策者的法律责任。

2. 建立文化遗产管理的协调沟通机制

缺乏有效的遗产协调沟通机制也是造成文化遗产破坏的一个重要原因。

我国文化遗产行政管理体制存在的弊端是管理主体多元化、管理层次多重化,管理权限不清。就一个遗产地来说,往往有众多地方政府部门参与管理。例如在武当山、峨眉山—乐山、黄山、泰山

和庐山等遗产地,除了文物部门,还有建设、旅游、宗教、林业、土管等部门,它们各有各的利益需求。由于没有建立起有效的遗产保护管理的统筹协调沟通机制,所以与遗产管理有关的各组织之间往往不能进行充分的沟通,不能确立共同的目标和行动纲领,难以协调和平衡它们之间的利益及矛盾。这样,在实践中必然形成遗产管理混乱,相互扯皮、相互制约和互不买账的现象,最终必然造成遗产保护管理的不力,导致遗产的破坏。

协调沟通是管理的重要手段。文化遗产保护管理的协调沟通机制是指通过一定的手段或方式对各个与遗产管理有关的组织进行沟通,确立共同的目标和行动纲领,使每个组织的目标服从这个共同的目标和行动纲领,并对各个组织的利益和互相之间的矛盾进行统筹协调,确保遗产管理活动朝着既有利于遗产保护也有利于利用的目标前进。

为了解决我国文化遗产管理体制中存在的管理主体多元化、管理目标多重化、责任不清的混乱局面,统筹、协调和平衡各个与遗产管理有关的组织的利益和矛盾,必须建立有效的遗产保护管理的协调沟通机制。在遗产保护管理协调沟通机制建设上,可以考虑的方案有:建立文物信息管理系统、成立联席会议制度等。

遗产保护管理的信息是遗产保护管理沟通协调的重要手段,是各个与遗产保护管理有关的组织沟通联络的媒介以及结合起来的粘合剂。我国遗产管理之所以管理混乱,利益矛盾难以协调,相互扯皮,与遗产主管部门和各个遗产相关部门之间信息沟通不力、不能形成共识有密切关系。因此建立开放型的遗产信息管理系统,及时正确地传递正确的遗产保护管理信息,以保证与各个遗产相关部门之间的信息沟通就显得格外重要。遗产保护管理信息系统的信息应该包括:遗产的价值和意义、国家遗产保护管理的法律和政策、遗产保护管理的方针和原则、遗产保护和利用的原则和方法、遗产保护和利用项目的决策和审批程序、遗产破坏的法律责任追究、国家和地方遗产资源的状况、重要遗产保护管理的具体信息等。

联席会议制度是近年来我国政府行政管理的一种制度创新,是政府依法行政、民主管理和民主监督的一种重要形式。遗产管理除了国家各级文化遗产管理部门外,还涉及各级政府的其他部门——建设、规划、土地、财政、计划、宗教、民政、农业、林业等。例如大遗址保护问题,除了本体保

护和环境控制等技术层面的问题,还涉及当地人民的生活和生产以及发展问题,包括林业、农业、产业、土地、城建、规划、水利、旅游等,大遗址保护与社会经济发展关系错综复杂,因此需要综合考虑、全盘规划和统筹协调。为此,在各级政府层面建立文化遗产保护管理联席会议制度十分必要。建议由各级政府牵头成立由各遗产相关单位领导组成的联席会议制度,加强各遗产相关单位的联系、合作和协调,共同协商处理文化遗产保护管理的重大问题,具体内容包括:通报文化遗产保护管理的情况;通报各自在文化遗产问题上的工作设想和计划;研究和审议文化遗产保护管理的政策措施;研究文化遗产保护中的重大问题和热点问题;解决文化遗产保护管理中出现的重大问题和突发事件;协调文化遗产保护和利用中的矛盾等。

3.建立文化遗产利用的有效约束机制

文化遗产的利用特别是旅游利用缺乏有效的约束机制也是造成文化遗产破坏的重要原因。

“当前我国正处于经济快速增长的发展时期,同时,又处于由计划经济向市场经济转轨的过渡期。这个时期,市场经济体制尚不完善,而人们长期对物质利益的追求空前迸发。这种缺乏约束的利益驱动具有极大的破坏性,直接导致建设性破坏的发生”^[5]。由于至今我国没有建立文化遗产旅游利用的约束机制,获得遗产经营权的旅游企业为了追求利益最大化,往往对遗产地进行急功近利地开发利用。例如,2001年下半年,在世界自然和文化双遗产的泰山保护区内,启动和准备启动的大项目达17个,包括综合超市、欧洲花园、名人花园等。这种无约束的开发利用必然导致遗产地环境污染和本体破坏。汉阳陵出土文物破坏事件、秦始皇陵破坏事件^[6]、水洗“三孔”事件^[7]、全国重点文物保护单位湖南省怀化市洪江古商城被破坏^[8]等都是旅游利用缺乏有效的约束机制造成的必然后果。

为了约束文化遗产利用特别是旅游利用行为,防止遗产的不合理利用或滥用,必须要建立起有效的遗产利用约束机制。可考虑的措施包括法律约束、合同约定、财政约束(贷款、保护税)、伦理约束、机构之间的制衡等。

(1)法律约束

《文物保护法》对文物的利用约束有相应的法律规定,如第9条:“各级人民政府应当重视文物保护,正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系,确保文物安全。基本建设、旅游发展必须遵守

文物保护工作的方针,其活动不得对文物造成损害。”第24条:“国有不可移动文物不得转让、抵押。建立博物馆、保管所或者辟为参观旅游场所的国有文物保护单位,不得作为企业资产经营。”为了使文物利用的法律规定更具操作性,国家应该制定相应的配套法规,比如实施细则、管理办法和技术规范的规定,否则在实践中容易造成模糊、误解和曲解。

(2) 合同约定

凡是涉及遗产开发利用的商业行为,都必须签订合同,明确双方的权利义务,并经过国家文化遗产主管部门的审核和批准。由于遗产具有不可再生和易损性的特点,而且它是一种公共资源,所以在遗产开发利用合同中除了一般合同的规定外,还必须明确:严格区分公益性经营与商业性经营的内容和范围,规定只有非公益性的服务才能对外委托或转让经营;必须严格遵守合法性原则,合同内容必须符合国家文物保护法及其它法规的规定;必须加入遗产保护的具体条款,规定经营者遗产保护的义务和责任。

(3) 机构之间制衡

遗产所有者(国家)、管理者(各级政府及其遗产管理部门)和旅游经营者是三个不同的利益主体。它们对遗产的价值目标是不尽相同甚至是完全不同的,对遗产所有者(国家)来说,遗产是全民所有的公共资源,属于公共投入和公共受益的社会公益事业,应该发挥遗产的精神文化功能,社会效益第一,考虑的是国家的全局利益和长远利益。对管理者(各级政府)来讲,除了负有代表国家保护好遗产的责任外,在市场经济的背景下,往往会考虑地方的局部利益和经济利益。对具体的遗产旅游经营企业来说,追求经济利润最大化是其主要目标。不同利益主体在遗产经营的目标、利益与风险、激励与约束等方面存在矛盾,因此在遗产的开放利用特别是旅游利用上必须在国家(国家文物局)、地方政府及其遗产管理部门和旅游经营者之间建立起权责明确、相互协作、相互制衡的机制,以保障遗产在有效保护的前提下合理利用。

(4) 伦理约束

鉴于遗产的脆弱性、不可再生性和唯一性,文物管理者、旅游经营者和游客对遗产的保护负有伦理上的责任。伦理约束主要是通过遗产保护的宣传教育活动来提高遗产管理者、旅游经营者和游客对遗产的保护意识及可持续利用意识。此外,国家还可以建立和颁布《遗产利用道德规范》,鼓

励建立“遗产利用自律组织”或“遗产利用行业协会”等方式来加强遗产利用的伦理约束。

4. 建立和健全文化遗产保护和利用有效的监督机制

虽然我国政府为了保护文化遗产,以《文物保护法》为核心颁布了一系列文化遗产保护的法规和政策,但是在遗产保护方面有法不依、执法不严、以权代法的现象依然普遍,特别是政府或法人破坏遗产的现象尤其突出。一个重要的原因就是监督不力。没有有效的监督机制,必然造成对遗产的滥用和破坏。多年来发生的我国文物的重大破坏事件,例如:“武当山古建筑群”因被出租他用而遭焚毁;定海古城被毁、北京和西安旧城格局和历史风貌遭严重破坏;国家级历史文化名城福州市仅存的传统历史街区——著名的朱紫坊和“三坊七巷”被部分拆除、成都的明署王府皇城墙以及城门遗址被拆除;河北宣化古城墙、湖北襄樊宋明古城墙以及具有典型日尔曼风格、可与近代欧洲火车站相媲美的济南老火车站被摧毁等,这些都与缺乏有效的监督机制有关。

有效的监督机制是加强遗产有效保护和合理利用的重要手段。没有有效的监督机制,必然造成对遗产的滥用和破坏。在遗产保护管理监督机制建设方面,可考虑的方案有专门机构的监督、各级人大和政协的监督、群众监督、舆论监督等。

(1) 专门机构的监督

这是指政府文化遗产主管部门的监督。强化文化主管部门的权威,赋予其对政府遗产保护管理重大决策的参与权、建议权、批评权、质询权,扩大并确保其监督执行过程的相对独立性,真正落实《文物保护法》及有关法规赋予它对遗产破坏行为的调查核实权、立案权和质询权。

(2) 人大和政协的监督

人大和政协是国家政治体制的组成部分,它们的监督活动既有规范的形式,又有制度的保障。理想的做法是在构建遗产管理权力的监督机制中,保证人大和政协监督渠道的畅通,在人大和政协建立文化遗产保护管理委员会,扩大人大代表和政协委员在遗产保护和管理方面的知情范围和参与程度。

(3) 群众监督

人民群众有权对全民所有的公共遗产的管理进行监督。近年来人民群众对一些破坏遗产的行为反映愈来愈强烈,这反映了人民群众遗产保护意识的增强。群众监督的主要形式包括举报监督、

信访监督等,要依法建立健全群众遗产保护管理监督的有效机制,鼓励人民群众参与遗产保护管理的监督。国家和各级文物管理部门应该建立群众监督热线,加大监督力度。

(4)舆论监督

这是群众监督的重要形式,主要是以大众传播媒介为载体,以反映群众呼声、提供舆论信息为手段,对遗产保护管理中出现的破坏行为实施监督。

(5)强化监督手段

要实现有效监督,其中重要的是公开对各种遗产的破坏行为。公开是一种最好的监督形式,特别是对各种政府行为和法人行为的遗产破坏往往具有威慑力。

5.建立可靠的文化遗产资金保障机制

我国是个遗产大国,我国已经发现的不可移动文物点近47万余处,其中,全国重点文物保护单位2352处,省级重点文物保护单位9396处,县级文物保护单位58300处^[9],还有100多座国家级历史文化名城,40处世界遗产。早在2003年,意大利平均每年文化遗产保护经费投入已达40多亿欧元^[10],而相对于我国文化遗产保护的巨大资金需求,现在每年几十亿元人民币的资金显然只是杯水车薪。而且,原本已经捉襟见肘的遗产保护资金,或被挪用、或被以保护为名行开发之实。虽然国家规定保护文物首先是政府的责任,文物保护经费应该列入各级政府财政预算并随着财政收入增长而增长^[11],但是在现实中往往难以落实。保护资金严重不足、来源单一是制约我国文化遗产保护的一个瓶颈。

为了促使各级政府履行文化遗产保护的责任,保证文化遗产保护资金的不被挪用,真正解决我国文化遗产保护中普遍存在的资金严重不足、来源单一的问题,国家必须建立可靠的文化遗产财政保障机制。可考虑的对策方案有:

(1)督促各级政府切实履行承担遗产保护的责任。按照《文物保护法》第10条规定,在地方财政预算中落实文物保护所需的经费。比如,按上年度的财政收入情况,规定一定比例作为下一年度文物保护的预算,并建立相应的监督机制保障落实。

(2)针对目前文化遗产保护基金被占用、挪用现象严重,严格按照《文物保护法》的规定,落实文物的经营性收入真正返回用于文物保护、保存、维护和维修等问题。

(3)针对有限的保护基金在使用上存在泛保护化现象——保护基金并没有用在刀刃上,反而

以保护之名行乱建设、乱开发之实,必须加强遗产保护资金使用的管理。

(4)仿效国际上通行的发行国债和彩票的方式筹集遗产保护资金,建立多元化的遗产保护财政保障体系,保障遗产保护的资金需求。如1996年以来,意大利通过法律形式规定,将彩票收入的千分之八作为遗产保护资金,仅这一项每年就有15亿欧元的经费收入。

(5)发挥非政府组织的作用,鼓励成立非赢利性的基金会,并制订有关税收等优惠政策,鼓励企业和个人向遗产保护捐款,最大程度地吸纳民间捐赠。

(6)增强遗产单位的公关意识,借鉴国际上遗产保护筹资的成功经验,大力开展遗产“促销”工作,积极争取国际援助和国内企业及个人的捐款。

三 制订和健全文化遗产保护管理标准规范
缺乏科学的遗产保护和管理标准规范也是造成我国遗产人为破坏严重的重要原因,为了加强遗产的科学保护管理,必须制订一整套科学的遗产保护和管理标准规范。具体来说,建立遗产保护管理标准规范的意义有以下几点:

第一,为各类遗产的管理提供一个公认的基本标准和行为规范,进而规范遗产保护和利用的运作,使遗产管理基层单位管理人员知道责任,知道怎样管理和如何提高管理水平,有助于强化遗产的管理目标;

第二,为各类遗产的管理提供了一个表现指示器,便于对遗产保护和利用进行全面、系统的考核,揭示遗产保护业绩和经营管理水平;

第三,为遗产资源主管部门的宏观调控、计划、监督、纠错和激励提供依据,也为公众和舆论监督提供依据;

第四,为各类遗产单位进行交流合作提供了一个平台,有助于促进各个与遗产管理相关机构之间的沟通和协调;

第五,有助于国家建立一个国家文物管理数据库。

虽然建国以来,特别是近10年来,我们在遗产管理标准体系建设方面做了大量的工作,建立了一批遗产管理的标准,但相对于医药、通信、环境、化工等其他行业,显然不论是对可移动文物还是不可移动文物,至今我国还没有建立起一套完善、科学、严格的管理标准和技术标准,致使在实践中对遗产的保护管理往往无章可循,严重影响了遗产管理的绩效,甚至造成人为的破坏。

在遗产管理标准规范制订上,首先要确定遗产保护管理的基本原则:

1. 保护为主和永续利用的原则

“保护第一”是遗产管理最重要的原则,是国际遗产组织和国际社会的共识。这是因为遗产是独一无二的、脆弱的、不可再生和不可替代的。其损失是绝对的损失,损坏一处就永远失去一处,就会造成文物资源不可逆转的枯竭。遗产的利用必须遵循遗产的特性,必须把遗产的保护和保存放在第一位,必须以遗产的保护和保存为前提。因此,在遗产管理标准体系设计上,必须遵循和贯彻我国文物工作“保护为主”和“永续利用”的原则。

2. 强制性和推荐性结合的原则

一方面遗产种类众多,差异很大,另一方面遗产标准又有管理标准、技术标准和工作标准之分,显然只采取单一的强制性或推荐性标准缺乏可操作性。因此,在遗产管理标准体系的建设中,应该根据标准的对象和内容区分哪些应该制定强制性标准,哪些制定推荐性标准;哪些应该是强制性内容,哪些属于推荐性内容等。对于那些对遗产保护必须执行的技术、管理或工作等方面的事项或内容,必须制定强制性标准或规定,例如博物馆风险等级和安全防护级别规定中的全部技术内容都是强制性的;对于那些引导遗产管理的标准,应该制定目标导向性标准,例如不可移动文物确认制度中的内容基本上是推荐性的。

3. 普遍性与特殊性结合的原则

同样由于遗产种类众多,性质差异很大,很难用一个标准全部涵盖;即便是同一类遗产,也有很多种类,一个标准也难以涵盖。例如世界遗产,有古城、古村、园林、宫殿、坛宇、陵墓、石窟、遗址、山岳等,显然用一个“世界遗产管理条例”难以涵盖所有世界遗产的全部管理事项,难以照顾到各个遗产的特殊性。大遗址的保护管理也是如此。在这种情况下,为了使管理标准具有可操作性、实际应用性,最佳的办法是采取“普遍性与特殊性结合的原则”,即用普遍性原则解决管理对象的共性问题,用特殊性原则解决管理对象的个性问题。例如用“世界遗产管理条例”解决我国所有世界遗产管理中面临的共同问题,然后在此前提下,针对某个世界遗产的特殊性再制定一个管理办法。如此“普遍性与特殊性结合”就能达到世界遗产管理标准的细化程度,做到标准的可操作性、实际应用性。

4. 突出关键性指标原则

能够反映遗产管理绩效的指标很多,显然,面

面俱到、不分主次就会影响标准的实际执行力和导向。在某个具体遗产标准的建设中,重要的是要从众多同时具备可以定量和行为化的、相对独立的指标中提取出主导性的可作为关键绩效的指标,再通过关键性指标构成标准的主体框架。这样的标准才具有实际执行力和指导遗产管理作用,才能使遗产的绩效管理精简易操作。

我国遗产管理标准化体系建设起步晚,真正有意识致力于标准化建设只是近年来的事。近年来我国在遗产管理标准化体系建设方面取得了一些成绩,先后制定了一批管理标准,例如:文物系统博物馆风险等级和安全防护级别的规定、文物保护单位保护工程管理办法、文物保护单位保护工程勘察资质管理办法、文物保护单位保护工程施工资质管理办法、文物保护单位保护工程施工资质分级标准、文物保护单位保护规划编制办法、北京长城保护管理条例、可移动文物鉴定管理办法、文物复制品管理办法、文物修复管理办法、文物信息管理办法、文物修复技术资格认证、博物馆藏品管理办法、博物馆藏品信息指标体系规范、博物馆馆长专业资格条件、博物馆建筑设计规范、文物复制暂行管理办法、博物馆照明设计规范、文物拍卖管理暂行规定、中国文物古迹保护准则等。

但是从整体上讲,我国遗产保护管理的标准规范建设还比较落后,主要表现在:一是标准规范化管理意识落后;二是标准规范化理论研究薄弱,特别是对标准规范化建设的指导思想、建设原则和标准化体系架构的研究十分薄弱;三是标准规范化实践滞后,现有的文化遗产管理标准规范尚不能满足遗产保护实践的需要。

我国文化遗产管理标准规范化建设面临繁重的任务,按照标准化性质分需要制定的标准主要有三方面建设任务:

(1)文化遗产的技术标准。这是指对遗产保护标准化领域中需要协调统一的技术事项所制定的标准,包括基础技术标准、工艺标准、检测试验方法标准以及安全、环保标准等。

(2)文化遗产的管理标准。这是指对遗产保护标准化领域中需要协调统一的管理事项所制定的标准,包括管理基础标准、技术管理标准、经济管理标准、行政管理标准等。

(3)文化遗产的工作标准。这是指对遗产管理工作的责任、权利、范围、质量要求、程序、效果、检查方法、考核办法所制定的标准,包括遗产部门工作标准和岗位(个人)工作标准等。

总之,建立一套行之有效的遗产保护管理标准对加强遗产的保护,不断提高我国遗产的管理水平,促进我国遗产资源管理的良性循环和可持续利用,推进我国遗产的法制化、规范化、制度化和标准化管理,都具有重要的现实意义和深远的历史意义。

[1]文化遗产:这里指的“文化遗产”主要采用国际上通用的概念,等同于我国的“文物”概念,它包括可移动文物与不可移动文物。本文的研究不包括无形文化遗产。

[2]笑浪:《善待遗产》,《时代潮》2004年第12期。

[3]张可佳:《世界遗产都江堰将建新坝原貌遭破坏联合国关注》,《中国青年报》2003年7月9日。

[4]冯昌勇、赵嘉麟:《四川一企业家欲投资20万元在乐山复制巴米扬大佛》,http://www.sina.com.cn2001年04月20日02:40 新华网。

[5]郑玉歆:《遗产资源的保护要求多一点远见卓识》,《社会科学报》2004年7月22日。

[6]读者来信:《救救秦始皇陵》,《中国文物报》2002年3月8日。

[7]朱悦华:《“水洗三孔”谁是真凶》,《市场报》2001年2月17日第1版。

[8]刘国政、熊湘怡等:《旅游开发“地产先行”多处风景名胜遭破坏》,《经济参考报》2010年8月6日,文中提到:“湖南省怀化市洪江古商城是“全国重点文物保护单位”,被誉为中国资本主义萌芽时期的“活化石”,近10万平方米、380余栋明清古窰子屋建筑,静卧在湘西大山深处。但是当房地产开发商的推土机开到古建筑旁边时,这座被文物学者认为完整记录中国古代商业文明全过程的古城,行将走向消亡。记者看到,核心区外的许多精美建筑都已夷为平地,在瓦砾堆上新建的楼盘和酒店与古城风貌格格不入。”

[9]2006年5月25日,国务院新闻办举行的新闻发布会上,国家文物局局长单霁翔宣布:目前我国大陆已登记的不可移动文物40多万处,馆藏各类可移动文物约2000万件(套)……我国共有全国重点文物保护单位2352处,省级文物保护单位9396余处,市、县级文物保护单位58300余处。随着第三次全国文物普查的开展,下一批次的“国保”数量还将大幅度增加。

[10]2003年10~11月,作者赴意大利做访问学者期间由意大利主管文化遗产事业的文化活动部官员告知此数据。

[11]《中华人民共和国文物保护法》第10条规定:“国家发展文物保护事业。县级以上人民政府应当将文物保护事业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。”

Thinking about the Administration Policies of Chinese Cultural Heritage Conservation

LU Jian-song

(Department of Cultural Heritage & Museology, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: The reason of the lack of Chinese cultural heritage preservation is closely related with the lack of effectual administrative system of cultural heritage. As far as the administrating experience of some western countries which have advantages in cultural heritage preservation, effective conservation and reasonable utilization of cultural heritage are mainly based on the strength of the administrative system and policy. In order to fundamentally improve the weak situation of our cultural heritage preservation, we should establish a set of effective management system of cultural heritage which would also be appropriate to our national conditions from three aspects of administrative system reform, operating mechanism design and standards and codes formulation. This is the must-be-taken way to strengthen and improve Chinese cultural heritage preservation.

Key words: cultural heritages; administrative system; operating mechanism; standards and codes