

生态文明视野下的 文化保护与传承机制

——基于历史文化名城名镇名村的宏观思考

张 侃

摘要: 党的十八大要求把生态文明建设放在突出地位。历史文化名城名镇名村蕴含的价值原则与空间理念是生态文明的核心内容之一,是建设文明新范式的基因库。在此视野之下,保护机制有了新的思路。一方面,激励、推动、引导社区民众参与历史文化保护,由地方感到文化自觉,走向社区营造。另一方面,运用公共财政杠杆,循依法治国,明确职责,为历史文化保护建立法律保障,走出一条中国式文化遗产保护、传承、提升的新路。

关键词: 生态文明;历史文化名城名镇名村;保护机制;文化传承

中图分类号: G122 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2015)02-0004-11

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2015.02.001

历史文化名城名镇名村是一种聚落形态。20世纪70年代,美国考古学家欧文·劳斯(I. Rouse)将聚落定义为“人们的文化活动和机构在地面上分布的方式”,指出这种方式包含社会、文化和生态三种系统,生态系统反映人们对环境的适应和资源的利用,文化系统包括人们的日常行为,社会系统指各类组织性群体、机构和制度。这是一个完整的结构,反映了人与自然、人与人之间的关系。在人类文明发展的长河中,一些聚落之所以能不断发展和更新,就是这三个系统之间的有机整合和良性互动的结果。而这些聚落最终以物化形态流传于世,就成为现在的历史文化名城、名镇、名村。中国历史悠久,大量历史文化名城名镇名村以完整的建筑风貌和总体布局留存,体现了丰富多样的历史传统和地域特色,蕴含了国家、民族的发展轨迹,也承载了人民的生活记忆,是文明延续的“根”与“魂”。

福建省在保护历史文化名城名镇名村上先行先试,已建立起了多层次的、有机联系的历史文化名城名镇名村体系。笔者曾参与厦门大学民间历史文献研究中心和福建省文物局、福建省考古所开展的“福建省历史文化名镇名村考古调查”,在培田、和平等10多个历史文化名镇名村进行了田野工作。党的十八大要求把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。在此大背景之下,本文结合此次调查和生态文明先行示范区的建设目标,借鉴相关不同学科的理论与实践,从不同角度反思保护过程中存在的问

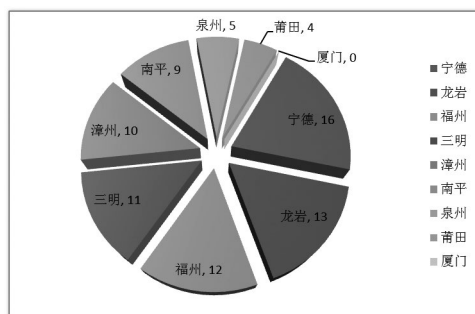
基金项目: 福建省社会科学规划项目“历史文化街区、村镇保护的机制与经验研究”(项目编号:2014A008)。

作者简介: 张侃,历史学博士,厦门大学人文学院历史系教授、博士生导师。

题,阐述将来可能建构的保护框架设想。

一、保护现状反思

20世纪80年代开始,传统城市与村镇的历史文化价值逐渐得到人们的认识和重视,国家文物局和住建部严格遴选并确定了一批国家级的名城、名镇、名村,批准名城124个,名镇252个,名村240个(见附录一)。各省、自治区、直辖市的文物局和住建厅也遴选了省级历史文化名城名镇名村。福建省人民政府很早就着手此项工作,率先于1999年5月立体式公布第一批名城、名镇、名村(第一批国家级历史文化名镇名村于2003年公布)。2012年,福建省人民政府公布第四批省级历史文化村镇后,覆盖率提升到58%,分布状况如下:



在各级政府通过历史文化名城名镇名村审核并划定保护区,投入了大量的人力物力进行规划的同时,悖论也随之出现。一些地方政府“重申报,重开发,重旅游设施建设,轻保护,轻科学文化研究”。特别以经济效益为追求目标,把不可再生且十分脆弱的文化遗产作为普通旅游资源来开发,导致大量古建筑、古民居、古文献、古民俗消失,出现了“建设性破坏”或“开发性破坏”。如浙江省舟山市定海古镇是鸦片战争中两次血战抗敌的英雄城市,在1993年开始的旧城改造中,古镇街道遭到大规模拆除。而有关方面却解释说,拆毁的理由是广大居民要求改善居住环境的呼声很高,城市的面貌需要不断更新,但舟山市土地资源十分紧缺。2004年,全国人大常委毛昭晰在九届人大三次会议的提案中说“据我所知,从国家已公布的99座历史文化名城保护现状来看,保护完好的已经不多了,而名存实亡的历史文化名城则为数不少。”

2008年,国务院专门制定《历史文化名城名镇名村保护条例》,对历史文化名城、名镇名村保护措施做出了明确要求。即便如此,情况仍不容乐观。2009年,南京市实施“危旧房改造计划”,将历史街区列入改造范围,有识之士在网上发布了“南京历史文化名城保护告急”,南京大学、江苏作协、南京博物院29位知名人士签名予以支持,这惊动了中央有关部门,在派出调查组调查之后,作出了停止拆迁改造工程的决定。国家文物局局长张文彬曾说“近20年来,不少城市追求大规模的建筑群,导致城市面貌千篇一律,而这种单一面貌的文化正在吞噬以历史城镇、街区、古老建筑为标志的城市特色和民族特色:拆除、迁移文物古迹,使之成为孤立的陈列品”。2013年1月,两部门联合下发通知,对山东省聊城市、河北省邯郸市、湖北省随州市、安徽省六安市寿县、河南省鹤壁市浚县、湖南省岳阳市、广西壮族自治区柳州市、云南省大理市因保护工作不力,致使名城历史文化遗产遭到严重破坏,名城历史文化价值受到严重影响,进行了通报批评。其实,许多破坏尚在进行中。如冯骥才在个人博客上所写:

我们悠久历史养育和积淀下来的文化精华,尤其那些最驰名、最响亮、最惹眼、最具影响的——从名城、名镇、名街、名人、名著,到名人死后的墓室和名著里出名的主人公,乃至列入国家名录的各类各种文化遗产等等,都在被浓妆艳抹,重新包装,甚至拆卸重组,再描

龙画凤,披金戴银,挤眉弄眼,招摇于市。^①

保护历史文化名城名镇名村是一项系统工程,由于历史原因,中国保护的社会基础和专业技术都非常薄弱。阮仪三等人将其归纳为策略危机、管理危机、规划危机和技术危机。简略而言,有些是经济发展和文化保护之间存在的结构性摩擦,有些是主观认识的缺失或错位,有些是制度设计的预留不足,有些是机制困境所产生的限制,有些是法制不健全导致的执行不力,而一些则是利益诱导的故意不作为。确实在现阶段,立法未见跟进,社会公共领域没有开放,激励机制未见出台,物权得不到保障,弱势群体得不到人本关怀,资金渠道依然单一,使文化保护成为众多名城名镇名村的“不可承受之重”,几乎没有在保护和效益、公益和私权等方面实现共赢的案例。

二、对接和深化生态文明观念

人的一切行动首先来源于人们的思想观念,观念决定人的价值理念,理想决定人的行为方式。纵观中国30多年的保护实践,可以看到思想观念的嬗变和不断深化的过程。

20世纪80年代,我国比较理性地审视文化遗存,相关部门吸收了国际社会的成功经验,开始遴选历史文化名城名镇名村,国家认定的“历史文化名城名镇名村”通常均拥有丰富的建筑遗产、历史文物古迹或传统文化,往往可以较为完整地反映某一历史时期的传统风貌、地方特色和民族风情,有较高的历史、文化、艺术和科学价值。“抢救遗存”成为保护的核心思想。如1992年5月李瑞环代表中央在全国文物工作会议上提出“保护为主,抢救第一”的方针,其主要任务在于制止破坏。应该承认,“抢救遗存”是一项应急措施,因此存在一定的不足。在较长的一段时间里,由于对历史文化传统的了解与研究不够,相关人员只着眼于文保单位单体的妥善保护,而对整体环境不予理会。

进入21世纪,随着改革开放向纵深推进,在社会经济与国际接轨的过程中,文化领域也面临着一体化的压力。西方的现代生活方式逐渐为国人接受,“文化的裂痕越来越大,形成当代的文化危机,即‘文化’对生活越来越无能为力。与生活越来越无关”,“机器和技术使‘文化’越来越商品化”,民族文化认同出现危机。在此背景之下,历史文化名城名镇名村保护的思想观念有所调整,“文化遗产”和“文化安全”成为了关键词。即希望通过历史文化名城名镇名村的保护,回到这些问题:如何在市场经济条件下建立新型的价值观和文化伦理,如何在西方文化的冲击下保存中华民族的文化、进行有效的传承和创新,如何中国人的心灵深处回答“我们是谁”、“我们从哪里来,要到哪里去?”对于文化遗产与国家文化安全的战略关系,相关文件有明确说明:“我国文化遗产蕴含着中华民族特有的精神价值、思维方式、想象力,体现着中华民族的生命力和创造力,是各民族智慧的结晶,也是全人类文明的瑰宝。保护文化遗产,保持民族文化的传承,是联结民族情感纽带、增进民族团结和维护国家统一及社会稳定的重要文化基础,也是维护世界文化多样性和创造性,促进人类共同发展的前提”^②。在这个阶段,历史文化名城名镇名村保护有了纵深发展,人们逐渐意识到,如果不对这些历史文化进行保护,我们失去的不仅仅是几条老街、几幢古建筑,而是自己的传统文化的信念和自尊。

当下,“中国经验”、“中国道路”、“中国模式”等词汇共同描绘着一个中国崛起的图景。十八届三中全会明确要求围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度。生态文明制度就是一种“文明范式”。广义讲,生态文明是继原始文明、农业文明、工业文明之后的文明范式。它强调人的自觉与自律,强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融。它以尊重和维护生态环境为主旨,以可持续发展为根据,以未来人类的继续发展为着眼点。中国提倡生态文明,是一个大国真正崛起的新路。

那么,如何去借鉴以往文明发展的经验与教训?如何去走这条新路,创出一条康庄大道?

这是摆在所有中国人面前的任务。应该说,大部分历史文化名城名镇名村就是先人留给我们的实物遗留与思想宝库。这些聚落大部分是生态保存较好、环境优美的地方。作为活态遗产,它们不仅具有历史,而且仍在现实中扮演着重要角色,不断地通过自我更新吸纳更多的新鲜元素,展现着生机与活力。它们天然地拥有生态文明的精神内核。正如联合国教科文组织很早指出的,“文化(或文明)无法在一片到处是垃圾废物的贫瘠土地上繁荣发展。过去,人们一直从生物——物理学的角度看待人与自然环境的关系,但是现在,人们逐渐认识到,正是人类社会本身创造了保护和利用自然资源的复杂系统。这种复杂的系统植根于文化价值观,如果要寻求人类的可持续发展,就不能不把这些文化价值观考虑在内。”^③因此,保护历史文化名城名镇名村意义已超越“文化安全”和“文化遗产”的范畴。从更深远含义讲,历史文化名城名镇名村的价值原则与空间理念就是生态文明的核心内容,就是建设文明新范式的基因库。可以这么说,生态文明制度建设离不开历史人文精神的支撑,美丽中国与历史文化遗产须臾不可离。

三、以文化自觉带动参与性保护

《历史文化名城名镇名村保护条例》第5条规定“国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门负责全国历史文化名城、名镇、名村的保护和监督管理工作。地方各级人民政府负责本行政区域历史文化名城、名镇、名村的保护和监督管理工作。”按照这一规定,建设主管部门会同文物主管部门是保护权责主体。谁是“建设主管部门”呢?按照我国现行政府架构,“国家发展和改革委员会”、“住房和城乡建设部”、“国土资源部”三者都有主管建设事务的责任,因此保护的第一责任归属于谁在法律上并未明确。所谓“会同文物主管部门”,中央文物主管部门是文化部下属的“国家文物局”;在地方,该条例规定的主管部门是“地方政府的城乡规划主管部门会同文物主管部门”,因为地方政府都有与中央一样职能交叉重叠的三大厅局,故同样有管理权属不明的情形。具体到地方历史文化名城保护立法,其中也大都存在着这样一种权属不明的规定。

对于历史文化的保护主体,学者以西方文化遗产为例划分出了政府、私人、公众三个范畴,政府包括中央和地方,私人包括与遗产有直接关系的个体、组织、开发商,公众指的是关注遗产公益的个人、组织,以及专家学者和媒体^④。上述划分有一定借鉴意义,但将“使用价值”和“公益价值”作了过于清晰分割,提出了建立官方为“核心管理人”的理念,实际上又模糊了保护主体的确定。

目前,中国各地的地方保护路径基本一致:政府打造、事件推动、政商联手、商业开发、民间自发、政策推动。有学者曾以中国历史文化保护实践中旅游开发活动为基点列举各个主体,对地方政府、旅游企业、游客、社区居民的观念、行为和体制进行了描述,发现在政府主导之下,它们呈现了整体负面态势。例如,周庄因游客过多地涌入,使得古镇变成了热闹的大市场,以至于有人不无讽刺地说,这里只有在清晨和傍晚游客较少时才觉得像是一个古镇。云南省丽江的大研镇,为了获得出租铺面房的利益和躲避游客的骚扰,当地居民遂不断外迁,甚至使得古镇出现了“空壳化”和居民“大逃亡”的趋势,这是典型的“公地悲剧”。

针对历史名城名镇名村保护过程中的房地产商人介入或地方政府的盲目开发,也有不少学者认为可以用“迁出”和“引入”的方式来进行历史文化聚落的社区重建,以塑造一批保护主体。具体而言,即是将历史文化街区或保护区中没有建筑产权的暂居者、在经济上没有自行修复能力和无保护意识的居住者迁出,进行妥善安置,有条件引入对历史文化街区或保护区有保护意识和保护能力,并具有一定社会文化地位和身份的人士。这种观点表面上看似有道理,其实违背了文化原真性的基本要求。众多历史街区案例所采用的整体改造、旅游开发过程中的打包租赁式经营等经济行为正严重威胁着我国众多历史文化街区文化遗产的保护与传承。迁

走原住民再植入商业或地产项目的开发模式,遗产因“空心化”而失去传统生活氛围和文化活力。本土文化被“符号化”后,与本地人生活产生断层割裂,让历史文化失去了原本最吸引人的本质,无法折射地域传统,结果历史文化区成了被圈养的旅游景区。美国历史保护联邦理事会(ACHI)在1986年就指出这种“缙绅化”的负面影响^⑤。遗产保护的精华被小部分更具势力的人攫取,扭曲了文化的发展轨迹,历史街区特别是古镇和村落中传统居民的生活,由于外来观念和经济发展等因素的影响,造成历史文化街区及古镇、村落传统社会文化和传统邻里关系解体。

那么,新的出路在哪里呢?其实,“一方水土养一方人”已准确说明了人与空间的有机联系。由此可知,历史文化名城名镇名村保护的关键是社会基础,即需要以人为本、公共参与的理念去调整保护与开发的矛盾。历史文化名城名镇名村具备风貌的完整性和典型性、遗存的真实性、空间的功能性三个基本特征^⑥。人本主义地理学认为社区空间和社区文化塑造了人们独有的地方感和地方精神,构成了历史文化的原真性。历史文化名城名镇名村本身就具有保护主体,那就是当地民众。现存的街区、巷弄、民居、祠庙等经过时光洗礼,如人的生命体一样演化为有机系统,具有勃勃生机,已塑造了当地人的认同感与凝聚力,地方感或自豪感也是历史文化遗产的心理机制。地方感越强烈,主体对地方的保护与建设意愿越强烈,会自发地产生保护与建设该地方的行动。居民对历史文化保护的认知很大程度上决定了历史遗存的命运,所以不能简单地依靠行政手段,或者盲目地引入外来开发者。历史文化保护与建设应充分关注居民的地方性感知,应关注居民的切身利益。在西方文化遗产保护历程中,自下而上的运动最富有生命力。在1975年欧洲建筑遗产大会上形成的《阿姆斯特丹宣言》指出“完整的保护包含地方管理机构的责任和市民参与。旧城区重建的构想和执行,应当确保不需要对居民和社会组成做出重大改变,社会所有阶层都应该享受到由公众基金支持的修复所带来的利益。所有的法律和行政措施应当加强而更有效率。用于历史保护的资金援助应当由中央下达到地方管理机构,经济支持和财政减免同样应该到达私人业主。应当面向年青一代推广遗产保护的教育。应当鼓励独立的组织参与遗产保护。”

我国目前历史保护的公众参与度还很低,属于“政府说、群众听”的低参与状态。公众基本被排斥在决策之外,极不利于文化保护工作的展开。必须认识到:历史文化保护的目的是为了延续一个民族或地区的历史文化,培育社区意识。一个丧失自我、丧失个性的民族是缺乏力量、缺少潜力的,精神力量的丧失甚至可能是民族危亡的信号。前文物局局长单霁翔曾言“民众意识的觉醒是文化遗产最有力的保障,文化遗产保护不仅需要文物工作者和文物管理部门的努力,更需要广大民众的积极支持和配合”^⑦。文化作为名城名镇名村的灵魂,不仅积淀于历史文化遗存中,也蕴含在当地民众的日常生活里,天长地久、细水长流,具有可亲近性。恢复地方性元素符号,培养居民地方情感,可促使民众在对历史文化遗产保护的责任和意识上达成共识,这在西方国家的文化保护已有成功例子。他们在发挥居民主观能动性的前提下,通过广泛的社区参与,以小尺度、小预算的经济方式,集中地方文化和特色资源,“小心翼翼”、“循序渐进”地发掘老城潜力,最终回到改善老城居民生活质量的人本目标。

“公-私”结合、公众广泛参与保护体系、注重民间的草根能动性,形成“本土化践行”或“有机更新”,应是未来发展的主流。社区民众为基础的保护主体被确定后,民众就可以自发组织非政府组织和保护基金,向政府和组织申请津贴和贷款,启动保护的地方性计划。而在此进程中,一方面社区民众地方认同感又得到进一步加强,另一方面可以利用业余时间参加古迹修复工程和其他群众性文化遗产保护活动,保护文化成为内在的价值追求和自觉行动,也成为营造自我生活的重要内容。在地方感和地方精神的驱动之下,历史文化追寻、历史建筑维护还可以恢复和创新隐性的文化传统——乡规民约,获得重建社会规范和社会道德的契机。从一定意义上说,民众通过文化保护参与而形成的“社区营造”,不仅是文化保护的主要内容,而且

是文化保护力量延续的“孵化器”。此举将是公民意识塑造的主要环节,也是社会自治的重要转型。

四、制订跨学科整合性的保护指标

保护历史文化名城名镇名村,需要制订整治、保护、开发、利用的系统规划,这是共识。但检索大量规划方案,发现这些方案的思路具有相似性。而执行这些规划方案后,历史文化名城名镇名村的独特风貌荡然无存。原因并不复杂,就是规划部门专家在规划方案方面起主导作用,如果他们对各个历史文化名城村镇的传统与特色了解不足,规划方案就脱离了历史文化名城名镇名村的实际。

这些承载着传统文化的聚落不仅是一种物质形态,也不是一种静态的文化遗产,它是一种动态的文化过程,是通过传统与现代、稳定和变革、保留与创造的相互作用生成的,其内容和价值比较复杂,必须结合历史和现状进行调查。其中将涉及历史学、考古学、人类学、社会学、建筑学、经济学、法学以及城市规划学、行政管理学等各学科领域。比如历史层面上主要调查历史村镇的价值特色,重点考察历史村镇产生、形成、发展的各种原因、相互关系、特征与支撑条件,包括自然环境、道路交通、社会人文、重大事件;现状调查历史村镇物质空间保存状况及问题,历史村镇物质空间、社会经济状况,尤其是历史特征的保存状况,重点考察历史村镇现实背景的改变状况及对其的影响^⑧。只有完整调查名镇名村的社会经济与人文历史、空间格局与建筑特色、传统产业及其保留与发展现状等内容,才能编制规划。近年来,虽然不同学科的研究人员积极参与历史文化名城名镇名村的考察和研究,调查深度和广度正不断地扩大,但是跨学科的对话与总结还是不多。据统计,建筑学、旅游学、规划学等学科取得较多研究成果,但地理学、文物考古学、文化学与历史学等基础学科研究成果很少。这意味着后者能给前者提供的帮助非常有限,而前者由于文物考古、文化、历史等学科方法掌握不够,对把握历史文化村镇的历史文脉常常浮于表面,从而影响规划成果的切合性和有效性。各学科间的融合性较差,对历史文化村镇的保护与发展研究与实践已形成很大阻力。改变这一现状,唯有携手协作,共同面对历史文化村镇的历史与现实,进行各有所长的深入探讨,才能在历史文化村镇的保护与发展矛盾激化前有所作为。

将来确定保护规划时,多专业协作应成为主流。开始工作之前,需进行多角度的综合审视,需要有一套科学的指标体系来指导和评估规划方案和项目实施的成效。以历史文化要素为例,可具体细化为:

1. 民间历史文献收集与整理。收集、复制现散存民间的家族谱牒、村规民约、契约合同、分家文书、民间账本、金石碑文、戏曲唱本、日用杂书、宗教科仪书等历史文献和收存各类官藏机构的历史档案等,分类进行系统整理。文献调查还包括涉及该历史村镇的所有已有资料,包括图纸、文字、照片等等。

2. 实物的测绘与拍摄,主要有古民居、祠堂、牌坊、桥梁、关隘、城墙、书院、古塔、寺庙道观、戏台、墓葬、石刻、碑记、革命遗址等,条件允许的情况下均绘制图样,否则作实物图片拍摄。

3. 民俗与仪式的考察。考察春节、元宵、清明、端午、中元鬼节、中秋、冬至等年节行事和生、长、婚、丧等生命礼俗,以及民间神灵崇拜的各种仪式,并进行实况摄录。

4. 口述历史的调查与访谈。走访乡间耆老,搜集各种民间歌谣、谚语、神话传说、地名沿革来历、革命故事,并进行地方人物的个人生活口述访谈,做相应的采访录音。

整合性的、跨学科的目的旨在纠正以往评估体系重物质、轻文化的不足,提炼生态、人文精神、民间历史文献、生活方式、风俗习惯、宗教信仰等方面的评估要素,可度量的建立相应的指标体系,不可度量的则予以确定弹性指标。在此基础上,利用区域性资料建立福建省历史文化

街区、村镇基本数据清单,与历史文化保护统计报表结合在一起,通过衡量不同时期的指标变迁,建立历史文化街区、村镇的保护预警。当然,整合性的、跨学科的做法不是依靠乡民自身能力可以完成的,需要专业者的参与和帮助。但在此过程中,专业者一定要定位自我角色,即扮演着葛兰西所称的“有机知识分子”:选择与民众在一起,透过对历史传统的探寻、生活空间美感经验的体会、民主社会公民意识的启迪等等过程,说服民众,转化自己的价值观,成为民智的共识基准,以与民众共同创造出新的思想态度、新的情感、新的生活和社会文明。

五、利用公共财政引导经济开发

文化保护并不是封闭式,如英国文物保护专家费尔顿博士说过“维护文物建筑的一个最好办法就是恰当地使用它们。”因此,历史文化名城名镇名村的保护目标,在尽量使其历史要素得到保存延续的同时,还要利用各种资源改善其实用功能,实现变化更新^⑨。但如前文已反复指出,由于认识偏差,文化和经济之间矛盾冲突的多,和谐共进的少。究其原因,与历史文化街区和村镇的保护所需资金巨大、周期较长有关。保护存在资金瓶颈,有些地方为了迎合旅游需要或发展文化产业,拆真造假,破坏也就难免。

从国际惯例看,文化保护的资金筹集大致分为四大块:公共财政投入、历史文化的营业收入、民间资金投入、国际援助。历史文化保护具有公共产品特征,通常不能由市场供给而需要政府提供的产品与服务,政府承担主要经费责无旁贷。比如欧洲国家政府的财政拨款通常是保护资金最主要和直接的来源,如意大利每年用于遗产保护的政府预算都高达数十亿欧元。此外,公益组织通过接受社会捐赠等方式集结资金,用于各种保护项目。例如英国遗产部门每年出版一份建筑保存黄页信息,列出了几乎所有的建筑遗产保护公益组织的有关信息,提供给私人业主以便他们有针对性地选择保护工程的援助和承接人,并获得专业指导。

中国名城名镇名村的保护资金来源主要分为四个方面:一是以政府为主导的将历史文化遗产保护纳入财政预算的项目支出;二是国家设立的专项保护资金,然后按照项目分类、分级,并要求市、区、县、镇几级财政配套专项基金;三是根据国务院明文规定的“政府主导、社会参与”的原则,鼓励社会资本注入;四是从文化遗产保护的经济收入中提取适当比例,作为历史文化遗产保护与发展基金。从资金来源的主体看,国家财政投入是基础。其实情况并不乐观,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。虽然《文物保护法》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”。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,仅凭各级地方政府的行政自觉是无法真正落实的。以历史文化名镇名村为例,传统民居建筑因破旧损坏急需修缮,居民没有足够的资金予以维修,每年10万元的历史文化名镇名村保护费无异于杯水车薪。1997年起,国家计委、财政部开始设立“国家历史文化名城专项保护基金”,由计委和财政部各出资1500万,每年总额3000万元用于名城中历史街区的古建维护和基础设施改善。这笔专项基金由国家无偿分配,地方政府统筹安排。但这笔资金由于数量有限,而我国单单历史文化名城就有上百座,平均每个名城不到区区30万。即使是政府选择性地在部分城市进行试点,实际项目资助经费也往往只是项目总投资的一小部分,大部分的资金需要地方政府筹资以及其它渠道获得。几年前,财政部负担的1500万资金突然停止,使得这份原本就颇具象征意味的保护资金名存实亡。

历史文化名城名镇名村是公共产品。在西方经济学的术语中,“公共产品”指能为绝大多数人共同消费或想用的产品或服务。文化遗存是一种以公共物品为主的混合产品,本质上属于国家、属于全民族。即使某些遗产的物质表现形式在产权上归私人或部门占有,其所含的内

在价值也是不可能被占为己有的。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政府的财政拨款。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)。意大利对文化遗产保护的投入平均每年在50亿欧元以上。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。^⑩目前,我国公共财政对文化保护的投入还低于文化对GDP拉动效益,存在欠账现象。随着综合国力和经济能力增强,毋庸置疑,公共财政投入将仍会是文化保护的基础支撑。

财政手段不仅体现在直接拨款,而且还在于政策引导。西方国家运作“政府主导、社会参与”的原则时,以税收杠杆手段引入社会资金。美国自1976年起,曾多次在联邦和各州进行税收改革,为旧城更新提供多项税费优惠措施,有效地促进了城市历史文化遗产的保护,带动了城市古建筑再利用。差别的税收制度不仅是对文化遗存本身的支持,也是通过税收的导向作用体现国家对于文化遗存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^⑪。可以借鉴这种做法,在税收制度改革不断深入同时,借鉴税收激励政策制度,根据投资修复的具体状况,通过税费优惠,带动社会力量投入遗产保护。

可以预见,多元资金来源体系将来也肯定是历史文化保护资金的重要补充。但需要注意的问题仍然是:政府的宏观政策如何协调文化与经济的发展?为了使历史文化名城名镇名村适应社会更新而产生建设性破坏,如何与商业、旅游等业态相统一?如何培育兼顾双重利益的优质运营主体?从总的方向而言,社会资金的进入,首要目的是更好地、有效地保护和发展历史文化村镇文化遗产,维护其中的淳朴民风、民间风俗、民间节日、文化艺术等历史传统,使这些村镇的历史风貌得到合理的保护,其次才是尽可能地把曾经存在过的历史发掘出来,确立每个村镇所根植的文化、风格和个性与形象基调,实现文化遗产保护与地方经济发展互利增长,建立起经济与文化互促进的良性循环机制。

六、依法明确保护职责

历史文化名城名镇名村保护作为生态文明的有机组成,对目前和将来综合国力的增强有重要作用,具有国家战略意义,因此需要健全的法律制度、机构设置予以保障。从世界经验而言,制定与修改相关的法律是基本措施,是一切保护行为的规范与依据。经过长期的探索、实践与积累,国外有很多国家的历史文化保护逐步形成颇具特色的模式,尤其像美国、英国、法国、意大利、澳大利亚、日本等主要发达国家的保护机制相对完备,值得我们学习和借鉴。

比如法国第一部文化遗产保护法梅里美《历史性建筑法案》颁布于1840年,这也是世界上最早的一部关于文物保护方面的法律。此后,又颁布了《纪念物保护法》(1887年)、《保护历史古迹法》(1913年),1930年制订了《景观保护法》。20世纪60年代法国在文化遗产保护法制定上的另一重要举措便是1962年《马尔罗法》即《历史街区保护法》的颁布。这部法律和后来在这一基础上制定出来的1973年颁布的《城市规划法》,一同构成了法国历史建筑与历史街区保护工作中最为重要的法律防线,其立法宗旨也非常明确,即保护历史建筑的最好办法便是对历史街区实施整体保护策略。

1949年1月26日,日本古代木构建筑中具有重大价值的法隆寺金堂失火,烧掉了日本最古老的佛教壁画,让所有的朝野人士犹如大梦初醒。他们认识到,京都、奈良这些曾在二次大战时被美军飞机放弃轰炸而得以保存下来的文物,却在和平时期被毁,如果再不竭力予以保护,将无疑是国家和民族的一种灾难。于是在1950年国会火速通过《文化财保护法》。自此,

一项涵盖所有先前法律相关条目的文物保护法令得以出台。可以说,这是一部范围更广、对象更多、内容更细、力度更强的国家大法。它综合了之前诸多法律条文内容,确定了有关文化财指定、管理、保护、利用、调查的制度体系,并从创立颁布至今经过了十余次的修订、完善,成为一部真正具有权威和影响力的国家法典。1996年,针对近现代历史建筑的建设性破坏严重的现象,日本对《文化财保护法》又进行了一次大修改,导入“文化财登录制度”,增设“登录有形文化财”为一类新的保护对象,从单一、僵硬的保护方式走向柔软综合性保护,从历史建筑单体保存延伸至历史资产再生利用,再到城镇内新建筑规划设计充分考虑与传统风貌协调,使每个城镇呈现出和谐的特色景观。

1966年,美国颁布了《国家历史文化保护法》,确立了由联邦政府、州政府和民间保护团体共同对文化遗产进行保护和管理的原则,改变了过去由联邦政府独力承担的格局,将遗产保护和管理法定为由社会各部门共同参与的义务和职责,这为民间保护组织参与文化遗产保护与管理提供了法律保障。之后,与之相关联和配套的一系列法律法规相继出台。1979年颁布了《考古资源保护法》,1990年颁布了《美国原住民墓藏保护与归还法》,2005年通过了《遗产合作伙伴法(草案)》。美国量刑委员会于2002年生效的“文化遗产犯罪量刑准则”,以确定性量刑等级制度,较以往美国有关文化遗产犯罪的法律在量刑上更为确定和严厉,其规定的基本刑比普通的财产犯罪的量刑大约高出25%刑期。

我国历史文化名城名镇名村保护滞后,缺乏完善的法律制度和惩罚程序,造成事故责任难以认定。1982年,国务院公布了第一批34座历史文化名城,同年出台的《文物保护法》提到了历史文化名城的概念和保护:“保存文物特别丰富、具有重大历史价值和革命意义的城市,由国家文化行政管理部门会同城乡建设环境保护部门,报国务院核定公布为历史文化名城”。但没有具体条例。1993年,建设部和国家文物局共同编制了一份《条例》草案。2005年的《历史文化名城保护规划规范》,涉及名城,其总则第1.0.9条则规定“历史文化村、镇的保护规划可依照本规范执行”。直到2008年,国务院才颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》,各省市也参照国务院颁布的保护条例,制定出台了地方性的历史文化名城名镇名村保护条例。但国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》在具体涉及法律责任部分却呈现出行政处分与法律惩处含混的说法,如“违反本条例规定,地方人民政府有下列行为之一的,由上级人民政府责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分”。在某些条例中有以罚款替代法律惩处的嫌疑,如“造成严重后果的,对单位并处50万元以上,100万元以下的罚款,对个人并处5万元以上10万元以下的罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任”。这等于是以行政处分、单位罚款等替代法律制裁。

总体上看,目前没有专门法保护文化历史名城名镇名村,有关保护的法规文件多以国务院及其部委或地方政府及其所属部门颁布、制定的“指示”、“规定”、“通知”等形式出现,大部分的文件缺乏正式的立法程序,严格意义上都不能算国家或地方行政法规。法规文件涉及内容的广度与深度不足,可操作性不强。其往往以明确保护的主体、保护的主体与方法为主,而对保护运行过程中具体管理操作所涉及的法律问题的规定十分缺乏,如保护中具体范围的确定方式、保护管理的机构设置与运行程序、监督、反馈机构设置与运行程序、保护资金的来源与金额比例以及违章处罚规定等均无具体内容。这就扩大了法规在执行过程中人为量度的范围与尺度,加上历史文化保护本身涉及问题的复杂性造成在实际操作过程中法规的执行存在相当的弹性与出入。

某些环节的法律保障存在着不足,其情况正如习近平总书记所指出的“我们在立法领域面临着一些突出问题,比如,立法质量需要进一步提高,有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,

不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。”^⑫党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,特别指出了文化立法的重要性:

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法,促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法,把行之有效的文化经济政策法定化,健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。^⑬

因此,在“依法治国”的国家大方针下,加强历史文化遗产保护的法制建设显得尤为重要。只有规范法律概念、明确职责范围、明晰法律程序,历史文化名城名镇名村的保护和利用才有了依凭的滤纸,避免泥沙俱下。

而与法律完善相配套的是管理机构。目前,历史文化名城名镇名村的管理和保护的机构设置和职能分工还不完善。在中央层面,文化遗产没有一个统一的管理机构,国家文物局、文化部、住建部、教育部等多个部委都有管理职权,遗产地的各类资源分别由相对应的职能部门管理。以历史文化村镇为例,国家文物局负责其建筑遗产的管理;文化部负责其无形文化遗产方面的管理;住建部负责国家历史文化名镇名村的组织申报及评审工作;教育部下属的中国世界遗产委员会负责古村镇类世界文化遗产的申报工作。而以城市历史街区保护和古城保护划分为例,则需要动用规划局、房地局、文化局和文物局等多个部门协同处理,房地局负责历史建筑普查、发起保护提案、提供指导与服务;规划局负责审核保护区范围;专家委员会负责历史建筑的鉴定与收录;而文物部门则只对保护区范围提供意见。相关部门各自为政,缺少沟通和协作,部门之间扯皮、推诿的现象就难以避免,个别部门甚至将文化保护作为小团体牟利的工具,更加剧了目前文化保护管理的混乱局面,出现了制度性漏洞。

机构重叠、交叉情况在其他地区或国家也发生过,它们经历了漫长的整合过程,其经验值得借鉴。如台湾地区文化遗产业务原先分散在“文建会”、“内务部”、“教育部”、“行政院农业委员会”等多个机关,常发生权责难以理清的现象,处理事务旷日费时。鉴于诸多弊端,台湾“立法院”2005年修订《文化遗产保护法》,将文化遗产改古迹、历史建筑、聚落等七类。除了第七类自然地景外,原散落在各部的主管单位的文化遗产统一由台湾“中央行政院文化建设委员会”(文建会)统筹,使得文化遗产管理事、权统一。

统一文化保护的管理权和事务权,将会是未来机构调整的重点。但是,权力集中并不是行政官员可以独大独断。在国外的文化遗产保护中,政府与专家组成有关的咨询机构是与行政管理相辅相成的专业部门,而且任何与文化遗产保护相关的举动必须经过该机构的决议,这一举措值得借鉴。比如法国巴黎大区文物事务领导小组下设大区文物建筑保护管理委员会、大区遗产清查管理委员会、大区考古保护管理委员会、人种学顾问管理部门和博物馆顾问管理部门,自上而下形成管理体系,分别对有关的对象进行管理与保护。英国由英国国家遗产委员会、英国建筑学会等法定监督咨询机构负责文化遗产文物古迹的保护管理,并就此方面的事务向国家、地方和公众提供咨询与建议。日本政府机构中有常设咨询机构,提供此方面的技术与监督,所设立的审议会为政府提供决策咨询。韩国设立了文化财委员会,是独立的咨询审议顾问机构。美国逐步通过立法建立了从国家到州、地方的各级保护组织机构,包括管理机构、咨询机构、基金会等,联邦、州和地方政府的保护机构既相互联系又各自发挥作用,它们与各级专业咨询机构、各类民间保护组织紧密结合,在国家历史遗产登录制度以及各种税收优惠政策的指导下,有力地推动了历史保护活动的全面开展^⑭。

七、结 语

保护文化遗产被认为是能够充分体现一个国家、一个民族、一个地区的文明素质的指标,也是一项崇高的事业。中国城镇化发展的规模之大、速度之快,绝对可以用“史无前例”四字来形容。文明在不断地转型、变革和演化之中,对历史文化名城名镇名村中的原真性遗存进行保护是人类对自我创造的尊重,是人类审视自我的一面镜子,也是重新审视现代性异化的工具,是文化传承和文明转型的必经之路。台湾学者夏铸九曾指出了这层意义:

廿世纪的古迹保存论述是建构在对现代性与工业技术理性质疑的历史与社会脉络中。空间就是社会,保存实质空间,其实要保存地方社会。地方社会的结构与动力透过集体记忆的建构,表现出空间文化形式中的人的活力,这就是文化的生机……古迹保存其实是生活空间的营造方式之一,是对抗信息技术范型的创造性破坏力量,即,对现代性的鲁莽与粗暴进行批判性转化的手段之一。当前古迹保存的一些前瞻性方向是:整合性保存(人与实质空间同时并重)、容纳性保存(接纳弱势者)以及全球化下地方空间与流动空间的接合。换句话说古迹保存其实是意义竞争的空间。简言之,古迹保存就是社区营造。^⑤

生态文明的核心内容是尊重人文和保护环境,主张在改造自然的过程中发展物质生产力,不断提高人的物质生活水平。在城镇化过程中,追求一个健康、美好、和谐有致并充满价值感的社区,应成为大部分中国人的共识。历史文化名城名镇名村不是消失的文明,是文明发展的成功典范,是可持续发展的活态文化。因此,对历史名城名镇名村的保护利用是营造和谐社区和建设生态文明的前提条件之一,是实现城乡社区复兴的必由之路。生态文明视野下历史文化名城名镇名村保护和传承机制是一个系统工程。其中公与私的两个系统为核心枢纽,一方面,激励、推动、引导社区民众参与,由地方意识到文化自觉,乃至走向社区营造,最终达到自觉保护名城名镇名村的目的。另一方面,名城名镇名村作为传统文化聚落,是中国人、乃至全人类的共同文化遗产,具有公共产品的属性,一定要运用国家的杠杆作用,遵循依法治国,为中国历史文化遗产保护建立法律保障,走出一条中国式的文化遗产保护新路。

注释:

- ①[美]欧文·劳斯《考古学中的聚落形态》,潘燕等译,《南方文物》2007年第3期。
- ②冯骥才新浪博客,网址 http://blog.sina.com.cn/s/blog_46e7b3fd0100kyas.html? t j = 1。
- ③《国务院关于加强文化遗产保护的通知》,国发(2005)42号,2005年12月22日。
- ④联合国教科文组织、世界文化与发展委员会《文化多样性与人类全面发展——世界文化与发展委员会报告》,张玉国译,广东人民出版社2006年版。
- ⑤沈海虹《“集体选择”视野下的城市遗产保护研究》,上海同济大学博士论文,2006年。
- ⑥《历史保护法案二十年》,美国历史保护联邦理事会1986年。
- ⑦杨新海《历史街区的基本特性及其保护原则》,《人文地理》2005年第5期。
- ⑧《文化遗产保护需要民众的“护宝意识”》,《光明日报》2007年10月16日。
- ⑨邵甬等《基于综合评价的历史文化村镇调查方法》,《历史文化村镇保护规划与实践》,同济大学出版社2010年版,第6页。
- ⑩王世仁《保存·更新·延续——关于历史文化街区保护的若干基本认识》,《北京规划建设》2004年第4期。
- ⑪任思蕴《建立有效的文化遗产保护资金保障机制》,《文物世界》2007年第3期。
- ⑫沈海虹《美国文化遗产保护领域中的税费激励政策》,《建筑学报》2006年第6期。
- ⑬习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,新华社北京10月28日电。
- ⑭《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,新华社北京10月28日电。
- ⑮李和平《美国历史遗产保护的保障机制》,《西部人居环境学刊》2013年第4期。
- ⑯夏铸九《在网络社会里对古迹保存的新想象》,《城市与设计学报》2003年第13-14期。

ABSTRACTS OF MAIN ESSAYS

Cultural Protection and Inheritance Mechanism from the Perspective of Ecological Civilization

——Macroscopic Thinking Based on Famous Historic and Cultural Cities , Towns and Villages

Zhang Kan

The famous historic and cultural cities , towns and villages are the " root " and " soul " for continuation of Chinese civilization , so it is a systematic process to improve the mechanism of protection. The current mechanism has produced positive effects but there still remain many problems. The construction of ecological civilization is highlighted in the 18th CPC National Congress. The value principle and spatial conception implied in the famous historic and cultural cities , towns and villages are included in the core contents of ecological civilization and are regarded as a gene pool of new paradigm for construction of ecological civilization. From this perspective , there are new ideas for the mechanism of protection. On the one hand , it stimulates , promotes and guides community residents to participate in historical and cultural protection from sense of place to cultural self – consciousness and step into community empowerment; on the other hand , by public financial leverage and by rule of law with duties and responsibilities well defined , it provides the legal guarantee for historical and cultural protection and walks on the new road towards the Chinese – style protection , inheritance and upgrading of cultural heritages.

Ecosystem Conservation , Community Participation and Industrial Development

——Enlightenment from Taiwan's Cultural Heritage Conservation

Zhang Xianqing

Taiwan has good experiences in cultural heritage conservation , which are highlighted by its growing emphasis on dealing with the relationship between ecosystem conservation and heritage protection. In the course of heritage protection , it paid attention to ecosystem conservation and regarded it as the symbiotic conditions for cultural heritage conservation. At the same time , Taiwan actively cultivated identity consciousness of community residents on local cultural heritages , created a conservation model by community participation , carried out the movement of " revitalizing " heritages and developed the aesthetic value of life in cultural heritages to achieve a win – win result for both conservation and exploitation of cultural heritages by creative industry. The models of cultural heritage conservation in Taiwan can be directly and effectively used for reference for the in – depth protection of cultural heritages on both sides of the Taiwan Straits.