

文章编号:2095-0365(2015)01-0093-06

中国名人故居保护中的政府责任研究

陈振兴, 黄秀清

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:名人故居属于不可移动文物,是中华民族优秀历史文化遗产的重要组成部分。保护和利用好名人故居是政府的责任,更需要公众的参与。目前名人故居保护存在难以认定、相关法律法规不健全、资金投入不足等困境,原因在于管理体制不健全,政府存在懒政思想,宣传教育不到位以及经营机制不合理,需要政府健全管理体制机制,完善绩效考核机制,注重宣传教育,明确管理责任。

关键词:名人故居;文化遗产;政府责任;中国

中图分类号:G127 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2015.01.18

近年来,不断有不可移动文物遭受破坏和强拆的新闻见诸报端,文物保护成为社会关注的焦点,与其他文物相比,名人故居保护面临更多的困难,需要政府承担起名人故居保护的责任。

一、名人故居保护的意义及政府责任

一位哲人说过:“了解过去的一千年,是为了更好地建设今后的五百年。”^[1]名人故居作为不可移动文物,具有文化价值、社会价值、建筑价值、旅游价值等,充分保护和合理利用名人故居具有重大意义。同时名人故居保护也是一项系统工程,市场机制的固有不足决定了名人故居保护需要政府发挥主导作用,承担应尽的保护责任。

(一)名人故居保护的重要意义

首先,名人故居保护有利于推进文化多样化建设。中国民族众多,地域辽阔,民族之间、城市之间、城市与乡村之间以及乡村之间的文化各具特色,每个城市都有属于自己的符号,比如,一提起曲阜、凤阳、绍兴,人们就会想起孔子、朱元璋及鲁迅。^[2]随着经济全球化的深入及现代化建设的高度发展,各个城市高楼大厦林立,但建筑样式趋

同。在文化遗产热下,各地仿古建筑非常普遍,“明清一条街”成为许多旅游景点的卖点。然而,一个城市的发展不应仅有高楼大厦及仿古建筑,更需要城市文化的发展。名人故居作为各个城市的特色建筑,是城市的符号,保护名人故居,有利于推进文化的多元化建设。

其次,有利于发挥名人故居的教育价值和旅游价值。名人故居与一般故居的区别在于名人故居是重大历史事件的见证者,通过了解名人故居,人们可以对名人的经历有深刻感悟,学习名人身上的精神。同时少数历史上反面形象的名人故居也可以起到警示人民要牢记历史,官员要始终坚持以人为本、廉洁奉公,不能成为历史罪人的作用。正因为名人故居具有教育价值,激发了游客对名人故居的兴趣,因此得到有效保护和利用的名人故居因其深厚的历史文化价值而成为旅游热门景点,为各个城市带来经济效益。如拥有林觉民·冰心故居、林聪彝故居、严复故居等名人故居的三坊七巷,2013年全年接待游客925.49万人次,为福州带来巨大旅游收入。

再次,有利于传统文化的传承。文化遗产包括物质文化遗产和非物质文化遗产,在非物质文

收稿日期:2014-11-28

作者简介:陈振兴(1988—),男,硕士研究生,研究方向:文化事业管理研究。

本文信息:陈振兴,黄秀清.中国名人故居保护中的政府责任研究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9

(1):93-98.

化遗产的保护上,各地普遍的做法是组织申报非物质文化遗产项目代表性传承人,对于历史街区的保护主要强调整体性保护,这其中各地政府都发挥了重要作用。名人故居作为历史的“活化石”,是中华民族优秀历史文化遗产的重要组成部分。名人故居镌刻着城市记忆,是历史风云的浓缩,具有很高的历史文化价值,是不可再生的人文资源。^[3]保护名人故居不仅是尊重历史的表现,也是文化传承的重要手段。

(二)保护名人故居是政府的责任所在

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要发挥市场在资源配置中的决定性作用,但是根据公共选择理论,企业及个人是“经济人”,企业的目的是获取经济利润,居民的目的是争取个人效益的最大化,渴望改善自己的居住环境。单靠市场机制不但无法使名人故居得到保护,反而容易使其遭受破坏。譬如,福州三坊七巷曾经也试图交由市场开发,结果大量历史建筑遭受破坏,在付出巨大代价的情况下,福州政府收回三坊七巷经营权,才避免了更大的遗憾。因此,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》同时提出要努力解决市场体系不完善、政府监管不到位的问题,要加强和优化公共服务,弥补市场失灵。^[4]十八大报告也明确提出:“文化是民族的血脉,是人民的精神家园。全面建成小康社会,实现中华民族伟大复兴,必须推动社会主义文化大发展大繁荣,兴起社会主义文化建设新高潮,提高国家文化软实力,发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。要坚持把社会效益放在首位,社会效益和经济效益相统一,推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展。”作为文化事业的重要内容,保护和合理利用名人故居是政府不可推卸的责任。同时各地的保护经验也证明了政府承担起主要保护责任的名人故居,其受保护情况就会比较好,社会的重视程度也比较高,如邓小平故居、朱德故居及郭沫若故居等,反之,政府缺乏重视的名人故居,则受损坏程度比较厉害,如著名作家沙汀先生的故居。^[5]这客观上也证明了名人故居保护离不开政府。

二、名人故居保护面临的问题凸显政府责任的缺失

我国历史悠久,民族众多,区域特点鲜明,在

中国大地上发生了许许多多的历史故事,尤其近代以来,中华民族经历了无数的苦难,也产生了许多对中国历史发展有重大影响的历史名人,正因为名人故居,特别是近代以来的名人故居背后承载着厚重的历史,政府从法律法规、政策等方面采取了一系列措施来对名人故居进行保护,如逐步将一些名人故居列入各级文物保护单位,使其能在城市改造过程中避免被拆除;投入资金对一些存在严重安全隐患的名人故居进行维修;把部分影响深远的名人故居建设成展览馆。但名人故居保护中仍然暴露出一系列问题,这些问题凸显了名人故居保护中政府责任的缺失。

(一)名人故居保护中存在的问题

1. 名人故居难以认定

我国历史上产生了众多名人,遍布全国各地,部分名人对全国乃至整个世界都产生了重大影响,如古代的孙子、孔子,近现代的毛泽东、邓小平,但是部分名人仅在所在地区有影响力。有些名人对中国历史发展产生了积极影响,如李大钊、蔡元培,也有在历史上留下不好名声的名人,如汪精卫。有些名人已经去世,但有些名人仍然在世。正是因为名人的情况复杂,因此在名人故居的认定上存在困难。

(1)是否全部保护的矛盾。全国各地产生的名人众多,且部分名人居住过的地方不止一处,因此全国各地的名人故居数量巨大,如果全部列入保护范围必然给国家和地方政府造成巨大的财政负担。如果选择部分名人故居列入保护范围也将面临如何确定筛选标准的问题。

(2)是否只保护全国性名人故居的矛盾。对于名人的界定,各个省市经常会根据本地的情况予以界定,具有全国影响力的名人,人们对其故事相对比较了解,因此对其故居的保护容易为人们所接受,而地方性名人因其影响力可能只及于地方,其贡献也仅及于地方。这种背景下,由政府出资对其进行保护的必要性,也是人们争议的焦点。

(3)是否只保护正面名人故居的矛盾。从古至今,我国历史上涌现出许多可歌可泣的历史人物,他们对中华民族的发展做出了卓越的贡献,他们光辉形象的展示和宣传有助于提高人民的民族自豪感、使命感,激发人们的爱国热情,引导人们学习他们对学问的孜孜以求,对民族的热爱之心,面对困难的坚强意志等。历史上也曾经出现很多

反面人物,他们在中国历史上同样产生重大影响,但都表现为消极影响,或者祸乱朝政,导致国家灭亡;或者通敌叛国,给中国带来深重灾难。因此,是对所有对中国历史有重大影响的名人故居进行保护还是仅对正面形象的名人故居进行保护,同样值得思考。

(4)是否只保护已故名人故居的矛盾。名人既包括已故名人,也包括在世的名人,已故名人由于其生平已经确定,对其生平所为可以予以盖棺定论。而在世的名人因其生平还未确定,其历史功绩有待评价,因此是否现在就将其故居列入保护范围,值得商榷。

2. 相关政策法规不健全

名人故居保护属于公共文化事业范畴,是政府履行文化职能的重要表现,需要政府按照有关法律政策予以规范管理。十八届四中全会也明确了依法治国的理念,要求坚持依法治国、依法行政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。名人故居保护涉及产权、保护主体、保护方式、责任承担等因素,特别城市发展与名人故居存在一定矛盾,如果没有相关具体的配套政策法规,名人故居将很难得到保护,对于破坏名人故居的单位和个人也将缺乏惩治依据。

首先,缺乏相关政策法规。在文物保护上,国家和各省市都制定了有关法律法规和规划,如《中国文物保护法》、《中国历史文化名城保护条例》等,但是现行的法律法规和保护规划主要针对历史名城、历史街区和“文物”这一广义的概念,并没有对名人故居作出界定,也没有对保护主体、保护方式作出具体规定,大量的名人故居出现产权归属不明问题。如现行的《中华人民共和国文物保护法》第二条规定,“与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑”属于文物,受国家保护。但如何界定哪些名人故居属于代表性建筑法律法规并没有规定。同时,此前在文物建筑的名类中也没有名人故居类别,对名人的认定也没有统一标准,缺乏认定标准、申报程序、认定机制和基本法律地位的界定。^[6]

其次,政策法规缺乏惩罚力度。根据现行的《文物保护法》规定:擅自迁移、拆除不可移动文物的,尚不构成犯罪的,由县级以上人民政府文物主管部门责令改正,造成严重后果的,处五万元以上

五十万元以下的罚款。对于开发商而言,拆除名人故居后土地开发所带来的经济利益远大于罚款,因此文物保护法所规定的罚款并不能起到惩治破坏名人故居行为的目的。

3. 资金投入不足

名人故居大多数属于建造比较早的建筑,经过风吹日晒,许多名人故居已经十分破败,逐渐失去居住价值,且与现代建筑放在一起容易破坏整体美感,因此需要专业人员制定保护计划,巧妙地使名人故居与现代建筑能够和谐,或者使名人故居的利用既不破坏原有的教育价值,又可以使其得到合理利用。这种情况下,名人故居保护需要投入的资金非常多。如目前历史建筑维修人才十分短缺,单单历史建筑维修工人,单个人月工资可能就要达到一两万。且目前许多名人故居产权形式非常复杂,一些使用者拥有产权,一些是临时借住,一些属于国家所有,一些仍然是私有财产,因此许多使用者存在资金短缺问题,无法承担名人故居保护的巨额费用。^[7]

为了更好地保护名人故居而由政府对其进行回购,也将给政府带来沉重负担。因此目前对名人故居的保护,许多地方采取的办法是民办公助,即由所有者、居住者承担保护和修缮任务,由政府对其进行补助,但资金问题仍然没有得到很好地解决。

(二)名人故居保护中政府责任缺失的表现

1. 管理体制机制不健全,缺乏咨询机制与保护规划

首先,缺乏咨询机制。名人故居保护必须考虑名人的判定标准、名人故居的保护程度及产权的归属,是否为某位名人出生地,该名人有几个住处等。不同的利益主体对这些问题都有自己的看法,需要政府进行协调和规范。目前各级政府都达成了名人故居保护首先需要明确名人故居界定标准的共识,但都没有组织有关专家学者调研、论证,使名人故居的标准问题一直难以得到解决,一方面导致人民群众区分不开名人住所和名人故居,在建筑拆迁过程中不清楚哪些是正常拆迁,哪些是在拆迁名人故居。另一方面也导致许多名人故居因为缺乏身份认定被拆迁后,无法追究有关责任人。

其次,缺乏保护规划。我国文化遗产保护体

系建设经历了一个长期的过程,在文化遗产保护体系逐步完善的过程中也付出了巨大的代价,大量的文化遗产遭受破坏。目前,各省市对于历史文化街区保护以及历史文化名城保护的有关规划和法规较为完善,但因为其重点强调整体性,名人故居这一具体对象虽纳入保护范围,但在保护方式、保护主体等方面缺乏具体规定,名人故居保护面临无章可循的尴尬。

2. 政府滋生懒政思想,对名人故居的利用不够合理

许多名人故居年代比较久远且破旧,保护和利用名人故居需要花费大量的人力、物力和时间,但获得的经济效益不高,与地方追求经济效益和讲究城市快速发展的初衷相违背。许多地方政府为了减轻工作量和压力,通常采取两种做法,一是把许多名人故居交给房地产商去开发,而房地产开发商为了获得最快和最高的收益,在名人故居保护与利用问题上,往往采取先将名人故居拆迁,然后,建造现代建筑以获取高额利润的办法。二是把名人故居简单地封闭起来,以减少损耗。这些都使名人故居得不到很好地保护与利用,名人故居成为与城市建筑很不协调的老房子、破屋子。

3. 宣传教育不到位,名人故居保护热情低

作为名人故居保护的主管部门,文物保护单位有责任通过各种形式开展名人故居保护的宣传活动,既使人们了解名人故居背后历史名人的生平故事、主要事迹,又使人们了解这些历史名人身上的爱国主义精神,以弘扬他们的高尚品德,或者借助名人故居背后的故事,让人们以史明鉴,唤起人们的历史使命感和危机感,学会珍惜今日之生活。但是目前名人故居保护主管单位关于名人故居的宣传工作不到位,未能借助大众传播媒介来宣传名人故居,缺乏与新闻媒体的主动沟通,许多名人故居经常都是因为遭破坏或者卷入重大纠纷引起媒体关注才得以为人们所了解。宣传教育的不到位,致使人们对名人故居缺乏感性认识,对其背后丰富的历史价值缺乏了解,参与名人故居保护的热情得不到调动。

4. 责任落实不到位,日常管理有欠账

名人故居作为历史名人居住过的地方,其分布较为分散,加上一些名人故居因为产权关系而由私人承担实际保护任务,文物部门的监管任务非常繁重,无法进行集中管理,需要将日常管理的责任落实到具体负责人身上,实行片区管理。但

是目前全国各地名人故居的管理缺乏系统性,管理责任无法得到落实,名人故居日常的维护和修缮得不到保障,加快了名人故居受损的速度。

5. 经营机制不合理,融资渠道单一。全国各个地方全国性和地方性的名人故居数量众多,要使名人故居得到很好保护需要大量资金,而城市的经济建设、民生保障已经耗费政府大量财力,可以投在名人故居保护上的财力变得很有限,需要社会资金的支持。但目前名人故居在保护与利用之间没有得到很好地平衡,走向两个极端,要么完全予以搁置,要么直接拆迁然后建现代建筑,名人故居保护所需的资金巨大,单纯以保护故居为目的的资金投入对私人企业来讲收益很小,甚至会出现亏损,而采取直接拆迁方式又违反了文物保护法,要承担违法责任,因此企业往往没有投资名人故居保护的积极性,名人故居保护的经费仍主要由政府有限的财政承担,实行有选择的保护,致使整体保护效果不尽如人意。

三、落实名人故居保护中政府责任的策略

(一) 健全管理体制机制,构建名人故居保护体系

1. 制定故居保护规划,完善相关法律法规

名人故居保护的方式多种多样,法律的保护之所以成为首选,是因为法律具有相对稳定性、可预测性,法律也同时规定国家权力及义务,保障公民的权利与自由。^[8]目前全国各地关于文物保护和历史文化名城保护的有关法律已经较为完善,但是专门针对名人故居保护的管理条例和法律法规仍然存在许多空白,各地采取的保护方案五花八门,不成体系。因此中央政府要组织专家共同协商制定名人故居保护的具体规划,明确保护主体、保护范围、保护方式,使名人故居保护有章可循。同时要完善法律法规,对于破坏名人故居的行为种类、惩罚方式、惩罚程度要有明确规定,针对目前破坏文物成本低的问题,要加大处罚力度,增加违法成本,使法律法规切实可行有效。

2. 建立专家委员会,明确名人故居保护标准

社会组织的参与是政府工作的有益补充。^[9]政府对名人故居的保护工作要给予足够地重视,要设立由文化、文物、城建、规划等部门领导和专家参加的专家委员会,明确并制定出名人

故居的认定与保护标准,解决名人故居保护工作中碰到的归属问题。要对名人故居的概念、范围、等级、产权归属等做出全面的解释和说明,对名人故居的分类标准和保护措施也做出详细的说明。根据相关的政策法规落实各项名人故居的认定与保护。同时,名人故居保护要从原来政府的单一保护模式变为引入社会力量,社区居民、政府、地产商、使用者共同参与名人故居保护的共创多赢、互动发展的模式。^[6]

(二)完善政府考核机制,合理利用名人故居

文化作为国家的软实力,对一个国家乃至政府的发展至关重要。合理利用名人故居是对我国文物的积极保护,也是提高国家文化软实力的一大举措。目前地方政府的政绩观已经有很大的转变,但是面对文化保护与经济利益的抉择时,仍然侧重选择发展经济。要端正地方的政绩观就要转变政绩考核方式,把文化保护纳入政绩考核范围,调动地方政府文化保护的积极性。作为地方政府,要摒弃懒政思想,积极探索如何推介本地名人故居,吸引民间资本投资,同时协调好保护与利用的关系,在使名人故居及其历史价值得到保护的情况下,实现名人故居的功能置换。例如,对保护范围内的名人故居颁发名人故居牌匾外,还可以贴出详细的名人介绍,内容包括名人的事迹及其成就,让游客乃至市民对名人及名人故居有个系统全面的了解。在名人故居的利用上,要遵循不破坏故居原有历史价值和氛围的原则,保留其人文气息。比如,可以将故居开发为书店、报社、展览馆等,使其重焕生机,并带来经济效益。

此外,可以利用空间比较大的名人故居开展各种文化活动,如讲座、文化演出、演讲等,让观众在参与文化活动的过程中了解名人故居的历史内涵。还可以将名人故居建成爱国主义教育基地,让受教育者通过实地接触历史上可歌可泣的爱国人物所居住的地方,所处的环境,使爱国主义教育更加生动、有趣,富有感染力。

(三)营造故居保护氛围,提高宣传教育效果

名人是各个省市的宝贵资源。文物保护部门要经常性地深入街道、社区、居委、乡村,进行多形式、多层次、全方位的宣传,在全社会形成保护名

人故居的氛围。此外,报刊、电台、电视台等媒体应开辟介绍我国名人的专栏或专题节目,全面介绍名人故居背后的故事,提高名人故居的知名度和宣传效果。

(四)明确责任归属,完善日常工作

目前的非物质文化遗产保护由文广新局管理,而物质文化遗产却由园文局、房管局、规划局等部门分别管理,多头管理增加了名人故居保护难度,容易造成“谁都不管”的管理盲区,不利于文化遗产保护工作的统筹推进^[10],因此,完善名人故居的日常管理工作要明确责任的归属问题。目前许多名人故居得不到保护,破损严重,甚至成为危房,在于责任归属不明确,名人故居的日常管理工作得不到保障。因此要建立省、市、县、乡四级保护网络,并将责任进行分配,把保护责任落实到具体管理人身上,实现责任监督的明确化、可操作化。同时要做好名人故居的日常维护和推广工作,发现名人故居出现建筑构件损坏要及时报告,由专业维修人员进行修缮。做好名人故居环境卫生、用火用电安全的检查工作。对于一些位置比较偏僻的名人故居,要在主要路段设立明确的指示牌。

(五)创新名人故居经营机制,减轻政府负担

尽管部分名人故居的产权形式为私人所有,但这不能改变名人故居属于中华民族重要的文化遗产这一事实。因此不管名人故居的产权关系如何,政府都有责任发挥名人故居保护的主导作用。但因政府能力有限,要求创新经营机制,让企业、民间团体参与到名人故居保护中,减轻政府负担。在这一个过程中,要调动企业、民间团体的积极性,要在名人故居得到良好保护的基础上,让他们有所营利。例如,可以在门票、名人故居工艺品、餐饮等几块让企业参与经营,即使名人故居不会因为开发而遭受破坏,又让投资者有所收益。政府也可以有更多的时间和资金用于其他关系国计民生的事业上。

四、结语

保护名人故居与保护其他文物相比,会遇到更多的问题,需要花费更多的精力,单靠政府远远

不足以使名人故居保护得到很好地贯彻,更多的是需要社会的广泛参与,形成文化保护的自觉,才

能使名人故居蕴含的中华民族优秀传统文化得到很好地传承和弘扬。

参考文献:

- [1]余建荣.城市文化遗产的价值及其意义[J].重庆文理学院学报:社会科学版,2013,32(6):120-123.
- [2]党洁.北京名人故居的现状与保护[J].重庆科技学院学报:社会科学版,2013(12):158-161.
- [3]隋峻.故居保护专家谈[N].青岛日报,2014-7-16(3).
- [4]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报海外版,2013-11-16(1).
- [5]夏永全.论近现代名人故居保护中的政府责任[J].湖南工业大学学报:社会科学版,2014,19(3):115-119.
- [6]张景华.名人故居保护为何成难题?[N].光明日报,2014-6-30(9).
- [7]刘巽达.故居保护的差钱与不差钱[N].光明日报,2014-6-9(2).
- [8]梁岩妍,薛晋锡.文物法律保护的困境及其解决途径——以公民对文物的文化权利需求为视角[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2013,7(1):73-78.
- [9]张淑芳,傅祖栋.公共管理视角下宁波名人故居的保护和利用[J].三江论坛,2013(5):37-40.
- [10]周乾松.杭州历史文化遗产保护的思考与对策[J].城市观察,2012(2):70-77.

Research on Responsibility of the Government in Protecting Former Residences of Celebrities in China

CHEN Zhen-xing, HUANG Xiu-qing

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: Former residences of celebrities belong to immovable cultural relics, which is an important part of the outstanding historical and cultural heritage of the Chinese nation. To protect and make good use of celebrity former residence is the responsibility of the government, which requires the participation of the public. The current problems of protecting former residences involve: It is difficult to identify former residence; relevant laws and regulations are not sound; the capital investment is not enough, etc. This dilemma could be mainly attributed to unsound administration system, lazy politic thought of the government, not-in-place publicity and education, unreasonable managerial mechanism. Therefore, it is necessary for the government to improve the management system, perfect the performance appraisal mechanism, pay attention to publicity and education, and make the management responsibilities clear.

Key words: former residences of celebrity; cultural heritage; responsibility of the government; China