文化视野

文化强国亟须更多立法支撑

□李媛媛

文化立法，是我国社会主义法律体系不可缺少的组成部分，也是推动中国文化发展繁荣的重要保障。自1999年文化部出台《文化立法纲要》以来，我国文化立法工作取得了一些突破和进展，颁布了一系列新的法律法规，根据时代的发展对部分法律条文进行修订，一些地区制定了地方文化发展的相关条例。今年以来，我国文化立法步伐明显加快，《公共文化服务保障法》的立法工作进展迅速，下半年有望出台，2月份颁布了《博物馆条例》，《著作权法》修订草案送审稿已报请国务院审议。

文化立法的缺失

目前我国文化领域的立法仍然滞后，文化法律仅占全部法律的1.7%，远远跟不上文化发展的需要，主要体现在：一是数量少，目前只有“三法两决定”，即《文物保护法》（1982），《著作权法》（1990），《非物质文化遗产法》（2011），以及《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》，《全国人大常委会关于网络信息保护的决定》。二是覆盖面小，特别是在博物馆法、图书馆法、文化社团组织法、新闻出版、电影电视、数字化信息化时代的知识产权保护等领域的立法工作进展较为缓慢，甚至出现停滞，大量法律盲区的存在造成无法可依的局面。三是层级低，现存法律大部分为部门规章、地方条例，如《计算机软件保护条例》《出版管理条例》《印刷管理条例》《云南省民族民间传统文化保护条例》《历史文化名城名镇名村保护条例》等等，约束和震慑效应较弱。2004年，中宣部提出了《关于制定我国文化立法十年规划（2004—2013）的建议》，提出建立上起宪法、基本法中所包含的法律法规，下到部门规章等一系列科学合理、层次分明，以保障实现公民的基本文化权利为主线的中国特色社会主义文化法规体系。很显然，当前文化立法与这样一项要求还存在较大距离。

目前我国在文化领域的法制建设的滞后已成为制约文化改革发展的制度性障碍。政策制定的随意性、临时性特征比较明显，特别是管理时的无法可依、执法不严甚至有法不依的情况依然存在，本应该通过法律解决的问题，却要借助行政手段来干预，以言代法、以权压法的现象时有发生，极大挑战了法律的权威性，由此出现了诸多乱象。例如，中国的文物市场鱼龙混杂，文化事业活动经费时常被挤压，出版物市场盗版现象严重，旧城改造中大量文物古迹遭到毁损，等等。随着信息化技术的发展，又衍生出一系列新问题：网络作家遭遇侵权却投诉无门，网络版权运营和保护不到位，致使原创性内容缺乏；利用互联网从事色情、赌博、诈骗、传播谣言、危害国家安全等违法行为时有发生……大量监管漏洞的存在呼唤文化法律法规的完善。

文化立法滞后的原因

我国文化立法滞后的主要原因有：一是由于文化领域的诸多概念所指不明，需要加以明确界定，考虑到意识形态的特殊性，在立法时较为谨慎；二是新中国成立以来，中国管理文化的方式以行政管制为主，重政策推动，轻法律规制；三是由于各区域文化发展的不平衡性，客观上制订适用于全国的文化大法增加难度；四是由于文化产业边界的不断扩展，向科技、金融、经济、旅游、教育等领域深度渗透，这种开放性和扩张性与法律的封闭性和相对稳定性之间存在一定的矛盾；五是部门利益难以协调，各文化主管部门在制定相关法律时，或多或少会涵盖对自身部门利益的考量，时常出现矛盾，甚至对立。

当今世界文化发达的国家，无一不高度重视文化立法。美国是世界上最早从事文化方面立法的国家，在美国，文化产业被称为“版权产业”。早在1790年，美国就颁布了第一部《版权法》。1965年，国会通过了《国家艺术及人文事业基金法》，这部法决定了美国文化体制的基本架构。20世纪末，为了应对信息时代对知识产权的冲击，在已有《版权法》《专利法》《商标法》和《反不正当竞争法》基础上，又出台了诸多新法规，如《版权保护期限延长法》《数字千禧年版权法》《防止数字化侵权及强化版权赔偿法》《家庭娱乐和版权法》，等等。“无为之治”的政府文化管理理念之所以成就了美国的文化强国地位，很大程度上得益于完备严密的法律支撑，健康有序的市场环境与文化产业的繁荣往往相伴相生。

文化立法是建设文化强国的前提

落实“建设社会主义文化强国”的战略部署，亟须立法跟进，如果没有完善、健全的法律保障，“文化强国”就会沦为空谈。

加强文化立法是深化文化体制改革的重要条件，是保护民族优秀文化的有力支撑，是维护国家文化安全的坚强保障。

中国正在向现代法治国家迈进，建设社会主义文化强国既是新的历史条件下的国家战略，也是全社会的一项共识。随着全面深化改革方略的不断推进，只有加强文化法制建设，充分发挥法律、法规的调节、监管和规范作用，才能为文化的发展繁荣提供有效的体制机制保障。

应进一步完善既存文化法律法规，重在增强可操作性和执行力。例如，《非物质文化遗产法》在实施过程中出现“悬置”现象，对于如何有效防止重申报重开发、轻保护轻管理的现象，如何划定惩处等级，如何分类保护，如何对项目建立长期审定和退出机制，以及传承人更替的认定机制，形成动态管理等方面仍需进一步制定细则。目前已经颁布的文化领域的法律条文从宏观上、理论上规定了根本准则，但尚存在许多含混之处。例如：某些法律条文的责任主体、执行主体不够明确，实施细则不够清晰，现实适应性、针对性不强。应根据执行过程中遭遇的问题和困难，及时补充、调整、修订相关条文，尽量减少模糊性字眼，明晰惩处标准，补充实施细则，形成约束机制，使法律真正得到落实。

尽快研究制订与保障公民文化权利密切相关的法律法规。目前，《公共文化服务保障法》已进入最后审议阶段，应以此法为依托，尽快出台公共图书馆法、博物馆法、广播电视法等法律。以公共图书馆法为例，据不完全统计，世界上已有80多个国家出台了250多部图书馆法律法规。我国从2001年初提出启动图书馆法立法工作，并列入中宣部《关于制定我国文化立法十年规划（2004—2013）的建议》中，由于各方意见不一，为减少争议，2008年更名为公共图书馆法。但十余年过去，此法的立法工作仍然困难重重，道路曲折。国际图联于20世纪70年代颁布的《公共图书馆标准》中规定每5万人应有一所图书馆，而我国大约每46万人才拥有一座图书馆，图书馆的人均藏书量仅为0.44册，这对于提升全民文化水平、涵养文化素质显然是不利的。因此，急需以满足群众基本文化需求、提高公共文化服务水平为宗旨，加快立法进度，建立公共财政投入保障机制，制订相应的绩效评估和目标考核办法，实现公民文化权利。

出台一批重在推动、促进文化产业发展的法律法规，如文化产业促进法、电影产业促进法等。当前我国文化领域管理性、规范性法律条文偏多，而促进型法律偏少。韩国在1998年提出“文化立国”，1999年即颁布《文化产业振兴基本法》，依据这部法律成立了韩国文化产业振兴委员会，形成了文化产业资金支持体系和有关经济政策，对于国家文化产业的发展起到了有益的支持、规范和引导作用，使韩国一跃成为世界文化产业强国。随着文化体制改革第一阶段任务的完成，我国文化改革发展的动力源从政府转向了文化企业和市场，在财政税收、投融资政策、捐赠政策、加强国有文化资产监管等方面应尽快制定相关法律，既保障投资者、生产者、消费者的权益，又形成鼓励创新、促进发展的政策氛围，起到产业扶持与催化的作用。值得注意的是，一些地区已针对文化产业方面的立法做出了有益的探索，如2008年制定的《深圳市文化产业促进条例》、2009年的《太原市促进文化产业发展条例》等，可以这些地方积累的宝贵经验为基础，制定国家文化产业促进条例，在实行过程中逐步完善，提升层次，最终形成法律。

探索既符合中国国情，又能与国际接轨的立法模式。我国已加入《保护世界文化和自然遗产公约》《保护非物质文化遗产公约》《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会及文化权利国际公约》等一系列国际公约，但由于国内立法滞后，在某些领域尚未形成较好的衔接。新世纪以来，尤其是加入世界贸易组织之后，国际国内文化市场一体化进程不断加快，由于我国已有法律条文与国际法律体系之间有较大差异，在与其他国家进行文化交流时，无法形成对接。同时，我国文化企业由于不熟悉国外法律，国内又没有相应的法律支持，在知识产权保护等问题上常常处于弱势地位，在国际文化贸易中承担较大的法律风险。因此，应充分利用WTO规定的国际贸易的规则，结合本国实际和国际国内出现的新情况、新问题、新趋势，不断更新理念，有选择地借鉴其他国家的立法经验，建立同国际接轨的文化法律法规体系，保护中国文化企业的利益，为其在海外市场拓展更大的发展空间提供保障。

文化新论

政府与社会资本合作的“婚姻”

□车　耳

有人形象地将政府与社会资本合作模式比喻成一种婚姻，而非仅仅是一场婚礼。这个巧妙的比喻生动形象，意味深长。因为婚礼和婚姻虽然互不可缺，但追求的层次和内涵却很不相同。有人注重形式，有人注重内容；有人喜欢急功近利，有人关心长效机制。一些好大喜功的地方政府常常偏好一场引人注目显示政绩的婚礼，而社会资本要的则是一种实实在在的婚姻，而且是稳定和谐、不会因纠纷导致分手的长期婚姻。

“婚姻”之前的界定

和婚姻一样，政府与社会资本是一种契约。西方人习惯签署的婚前协议现在越来越被国人接受，这种协议在双方正式结婚前就将婚姻存续期双方的财产、义务和责任一一界定。

政府和社会资本在一个项目上的合作中，政府给出的项目条件越差，不确定因素越大，社会资本要求的回报就越高，因为社会资本承担了更多的风险，这就是风险溢价。这些条件需要文字确定，需要律师和会计师的审核，在经过多次尽职调查和论证后形成完整的、面面俱到的合同文本，双方签字经过报批后就得严格执行。因为，契约是用来执行的，而不是用来当时炫耀和事后衰渎的。对待合同或者说这种婚前协议，双方都应该有敬畏之心，都应该有谦卑之心，以此为准以此为戒，像基督教徒对待圣经一样。

和婚姻一样，政府和社会资本合作是一种责任，这种责任不仅包括对合作方的承诺，也包括对双方连带关系的承诺。同理，在政府和社会资本项目合作中，社会资本对以往债务处置、人员安排都应该给予承诺，而不能像买菜一样只拣好的而把坏的扔掉。事实上，社会资本在这种合作中买的不应该是菜，而是整个摊位，甚至整个菜市场以及其所有的管理者，在合作关系确立之后双方都应该有合适的出路和合理的安排。

换句话说，合作中双方还应尽到社会责任，这可能是最重要的方面，也可能是合作中最具挑战的方面，无论哪一方都不应回避。

“婚姻”期间的包容

和婚姻一样，政府和社会资本合作模式也需要包容。每个人婚姻存续期间都难免出现争执，联姻双方不犯错误也是不可能的，比如对新增财产的分配，比如对子女教育。合作项目也是这样，虽然双方签署了婚前协议，有文字约定，但契约显然不能包含各方各面。

一个实实在在的婚姻和一场盛大煽情的婚礼不同，婚礼就是仪式，都是过眼烟云，而真正过日子需要耐心和包容。政府和社会资本合作可能跨度几年几十年，在初始阶段会有很多预期、估算和有待落实的条款，之后真正发生的收支可能和之前的预期差别很大。在合同期推进时，常常有定价问题，收少了无法保证投资方的利润，甚至无法保证成本，收多了则会引发社会不满。所以，初始设立的收费机制设计难以固化，只能是个预期。

因此，在政府与社会资本合作项目条款中必然会留下解释和再协商的余地。这时需要的是理智和包容。品德靠自己修行磨炼，宽容则依赖于周边环境，就是说契约达不到的地方需要另一种约束，这就是道德规范。它是法律管辖不了的，但是讲道理有包容心的交易对手，即使不能使得双方利益最大化，至少不会两败俱伤。

“婚姻”结束的安排

政府和社会资本合作项目开始时，总是希望按期自然终结，就像因死亡带来的婚姻终结一样。那么在项目结束后，会留下一个什么样的遗产？是一个富足的区域、一个绿色环保的区域还是满目疮痍的区域？

北京奥运会前北京市政府和社会资本签署协议共建北京标志性的鸟巢体育馆。建成的体育馆不仅是北京市民观看体育比赛和大型晚会的场所，还成了一种象征，奥运会后成了一个景观，门票成了北京市政府一个预期之外的收入。

不过，上海的三桥两隧道建成几年之后被上海市国有化了，北京的鸟巢几年后也被北京市国有化了，在这种项目上，社会资本讨价还价的余地是有限的，基本上都是配合地方工作，执行国家规定。但是，当地政府对这两个项目都给予了相应的补偿，所以双方是握手言和。在政府强势的情况下，社会资本还价的余地弱于政府。但政府在做出类似决定之前一定得审核自己的财务状况，因为收归国有得付出巨大财务代价，只有财力雄厚、税收丰盈的地方政府才能做出类似的决定；收归国有的决定还要考虑到政治影响，搞不好的话这种交易可能会导致政府失去信誉。

违约的成本

改革开放后，中国政府在国际上一直享有很高的财务声誉，遵守承诺，按时偿还贷款，地方政府涉及外债时也是如此，广受赞誉。

但是在对内债务上，一些地方政府对待商业合同太过轻率，引入资本前一个样，引入资本后一个样，之前承诺草率，之后随意违约。加之政府几年一次换届，前任大量借款，后任借口拖欠，认为不是自己任期的责任。这些地区只看重形式不看重内容，只关心引入不关心维护，只知道钱重要不知道信誉更重要。实际上，信誉影响的不只是一届政府，也是对整个地区的长期评价。

中国目前虽然没有对地方政府违约的评级，但是不少金融机构开始研究这个问题。这叫交易对手的评估，现在成了尽职调查的一项重要内容。大家在做项目时也心知肚明，对容易违约的领域和容易违约的地区心里都有一张图，在这个图上的绿色区域可以大力开展业务，在黄色地区要谨慎从事，在红色地区是要避开的。

婚礼是美好的，婚姻却是现实的；承诺是容易的，遵守诺言则需要勇气和道德水平；合同不仅代表纸面上的意思，其背后包含着契约精神，暗示着交易方的信誉度。政府与社会资本合作或许是解决地方债务的一种行之有效的方式，但是双方要协同合作，只有做好长期婚姻准备、信誉好的政府才能获得成功。

让孩子学会思考

□仝中燕

以色列有句老话：“人不能只靠面包活着。”这句话出自《圣经》，以色列人以此激励自己，养成了求知、上进、好学的习惯。

丈夫来到以色列留学，我则成了名副其实的“陪读夫人”，跌跌撞撞地加入了陪读的大军。我不懂得那里的风俗习惯，更不懂得以色列人如何教育孩子。

我们租住的出租房边，住着一位满头白发的以色列邻居，名叫弗莱明，为人直爽，心地善良。一天，当女儿坐在小炉子旁边等我做饭的时候，弗莱明走了过来，训斥女儿：“你已经是大孩子了，你应该学会去帮助你的母亲，而不是在这里看着你母亲忙碌，自己就像废物一样。”其实，女儿刚过了5周岁生日。然后，邻居转过头对我说：“要学会放手做母亲。”他走后，我安慰女儿：“没事的，妈妈能撑住，我喜欢照顾你。”可是，女儿却表示他说得没错。

事后，弗莱明告诉我，他的父亲是一位农夫，他们家世世代代是农民。像其他犹太人一样，在对孩子的教育上，最大的希望是孩子的人格先完善起来。他告诉我，他曾经在他的女儿上小学时，在她的一个笔记本上写下这几个词：独立思考、懂得感恩、诚信乐观，而在这几个词之后才是“学习知识”。

“其意义不言自明。在我们犹太人的家庭中，没有父母会逼着孩子去走像你们中国人人渴望的‘上大学’这条路。在我们看来，社会是一所最好的大学。在社会这所大学里学到的东西远远比学校学得的丰富，对人格的完善也更有用。”

仔细琢磨，弗莱明的话不无道理。弗莱明让女儿帮我做饭，不就是让她用自己的行动感恩吗？在犹太人中，很少有那种我们称之为“高分低能”的人，这就是因为在他们的家庭教育中，把人格完善放在教育的首要目标，和我们中国的父母一心一意“望子成龙”的心态恰恰相反。想一想，如果孩子的人格不完善，学识再丰富，又有什么意义呢？

于是，我就试着按照犹太人的思维培养女儿。女儿不肯吃饭时，不再说三道四，而是婉转地说：“你看，萝卜馅饼在等着你，你不吃它，它就不高兴了。”犹太孩子做错了事，家长很少动辄指责孩子，而是说：“我想你不是有意的，下次就不会这样做了。”如果孩子要换衣服，他们也是以商量的口气说，让孩子拥有选择的权利。我也慢慢进行尝试。

犹太人尤其重视独立思考。一次，我带着女儿外出串门，好客的以色列主人拿出水果给孩子，我不再像大多数中国家长那样，提前替孩子回答，“她不吃”“她不要”等，而是告诉孩子“你愿意分享阿姨这些甘美的水果吗？”要知道，分享别人的快乐也是一种能力，不是天生就具有的。

当然，这并不意味着对孩子的需要一概满足。对于主人没有主动提供的东西而女儿又想要，我一般会在适当的时候做出解释和说明。比如，当女儿想要主人家珍贵的玩物时，我就会告诉孩子：“每个人都有自己喜爱的东西，我们不能因为自己需要，而不顾别人的感受。”这是因为，不少中国家长喜欢“人前教子”，常在别人面前指责、训斥自己的孩子。而在以色列人看来，这种对孩子当众的指责极大地伤害了孩子的自尊心。

一天，女儿从学校的接送车上回到家。我就问女儿：“今天你提问了吗？”女儿连连点头。“那么，你都问了些什么呢？”我继续问。女儿开始复述一天中上课时她所提的问题：为什么树叶有红的，也有绿的？为什么有的蚂蚁会有翅膀？为什么牛奶不能换你的饼干……我略数了数，这小家伙一天问了十几个问题。“对方回答不出，不是很尴尬吗？”“这没什么，”弗莱明说，“几乎每个犹太家庭的孩子，都是在提问中长大的。”

原来，每个犹太人在很小的时候，几乎都会被长辈提问。到了上小学的时候，就要培养孩子每天都问别人十个以上他不懂的问题。如果别人的回答不能令他满意，就要自己去找出答案。



渐渐地，我发现了我一直在探寻的秘密——犹太人崇尚创新，认为学习应该以思考为基础，要敢于怀疑，并不耻发问，自己所积累的知识自然就越来越多。犹太人为何聪明，犹太民族为什么是一个充满智慧的民族，在这里，我终于找到了答案。

以色列注重培养孩子的思维精神，让孩子学会提问，就是学会了探究、思考，学会了解决问题。回首国内的教育方法，我们总是让孩子记忆、计算，反复训练，但忘记了最重要的一点：让孩子学会思考。这是孩子成长的关键，也是国家发展的关键。一个善于思考的民族，一定是一个强健的民族。

“养育孩子的过程好比培育娇贵的兰花，要观其色、知其意、掌握它的习性。我们爱孩子，但仅有爱是不够的，爱需要的是训练和方法。”弗莱明两眼放着光芒，右手微微捋着他经过精心修整而微微翘起的胡子，缓慢地说道。

中华“和”文化一印一书法系列作品



和衷共济

作者：李铁



作者：阿朗一笔

教育视野