

国有文物“不得作为企业资产经营”辨析

于冰

(中国文化遗产研究院 北京 100029)

内容提要:国有文物不得作为企业资产经营,是现行文物利用管理中最重要法律规定之一。该条款作为特定历史条件下对文物普遍不合理利用现象及其后果的反应性规定,在法律文义的含义上和逻辑上存在歧义,在保障实现安全性和公益性两大立法目标的有效性上效果不佳,难以适应新形势下鼓励和规范社会力量参与文物保护利用的现实需求。碎片式法律条款无法解决文物利用中存在的风险与矛盾,应当以建设性立法思维将其纳入国有文物资产管理体系总体布局中加以考虑。

关键词:国有文物 立法 文物利用 经营 国有文物资产管理体系

中图分类号:D922.19;G120

文献标识码:A

现行《中华人民共和国文物保护法》(以下简称“《文物保护法》”)规定:“建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位,不得作为企业资产经营。”(第二十四条)这条法律规定,作为在市场经济条件下维护国有文物安全、防止文物资源过度开发利用、保障文物社会效益的法律措施,在2002年纳入修订后的《文物保护法》,是文物利用管理中最重要法律规定之一。

然而目前,推广和鼓励社会资本进入公共服务领域是新一届政府“转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措”,涉及领域已经从传统基础设施建设领域扩展到“医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域”,并将其上升到“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作”的“战略意义”的高度^[1]。国务院^[2]、文化部^[3]、国家文物局^[4]近期也出台了一系列文件,大力倡导和鼓励社会力量参与文物保护利用。那么在法律制度上,国有文物“不得作为企业资产经营”如何解读,亟待回答。

在实际工作中,大量国有文物以各种形式处于企业经营之中,这是不争的事实。随着经济社会发展和新常态转型的需求,文物保护和利用已经从原来的专业小众领域变成资金热追、大众热议的领域。通过资本运作开发文物景区的案例已

不少见,如上市公司中青旅投资开发历史文化名城浙江乌镇和北京司马台长城脚下的古北水镇,曲江文旅投资运营西安大明宫国家考古遗址公园。传统领域企业转型进入旅游业也蔚然成风。据调研,某省级地区全部六处长城开放景区中,五处由企业经营,其中三家企业是由西部地区煤炭企业转行投资开发。根据截至2017年7月底已公开资料的保守统计,全国248家5A景区中,159家涉及文物保护单位,占64%,这其中有82家景区由企业经营,占51.6%。在252个国家级历史文化名镇中,被评为4A以上景区的有54家,其中33家由企业经营管理,占60%以上。可以说,企业经营国有文物的现象十分普遍。

可能会有人有疑问:这是否在用“企业经营”偷换“作为企业资产经营”的概念?那么,“作为企业资产经营”的概念到底是什么?这项法律规定“在法律实施过程中已经引起很多争议。许多政府官员和专家都说不清这个关键词到底是什么意思”^[5]。

因此,有必要首先从法律文义上分析国有文物“不得作为企业资产经营”存在的歧义,然后跳出该条款文义,从该条款产生的历史背景及立法目标分析其有效性,最后提出建设性修订完善的路径建议。

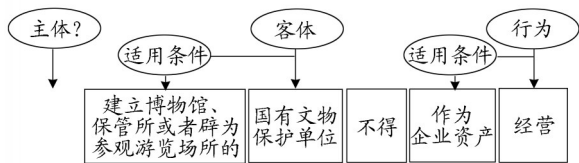
一、条文的歧义辨析

下面将这项规定内容划分为客体(包括客体

收稿日期 2017-10-09

作者简介 于冰(1966—),女,中国文化遗产研究院研究馆员,主要研究方向:文物政策、大型遗产综合研究。

基金项目 本文为中国文化遗产研究院承担国家文物局课题“社会力量参与文物保护利用情况调查与研究”阶段性成果。



图一// 条款结构分析框架

适用条件)和行为(包括行为适用条件)两个部分(图一)进行分析。

1.客体的歧义

作为法律客体,首先应当满足特定性的要求,以便于公示和执行。《文物保护法》以价值为依据认定文物级别,规定“古文化遗址、古墓葬、石窟寺属于国家所有。国家指定保护的纪念建筑物、古建筑、石刻、壁画、近代现代代表性建筑等不可移动文物,除国家另有规定的以外,属于国家所有”(第五条)。但对于可能作为经营客体的国有文物,即作为物权意义上的国有文物,却缺乏特定性的实质性和程序性规定,例如由何登记机构、经何登记程序、登记何种形式的物理空间和权利类型等内容,才具备法律效力。从文物保护单位物理构成来看,文物保护单位是指文物本体还是法定公布的保护范围,是否包括以不可移动文物为核心而建设的文物防护性设施、展示性设施或服务性设施,是否包括不可移动文物所附着的土地,是否包括以文物保护单位为核心的更大区域,等等。例如,以全国重点文物保护单位大明宫遗址为核心建设的大明宫国家考古遗址公园是否还能界定为“国有文物保护单位”?包括全国重点文物保护单位茅盾故居和修真观戏台等六处浙江桐乡市文物保护单位的乌镇整体旅游景区如何界定?从文物保护单位产权构成来看,国有不可移动文物所有权包括占有权、使用权、收益权、处分权;文物保护单位可以形成的资产形态可以有固定资产、长期应收账款、无形资产(土地、商标等)、投资性资产(股权等)。现实中,直接将国有文物所有权转让的情况少见,但将使用权或经营权转让给企业的现象普遍存在。例如西安曲江大明宫遗址公园管理有限公司“可在景区内开展经营性活动,经营活动收入归大明宫遗址公园公司所有”^[6];又如以全国重点文物保护单位八达岭长城景区游客为唯一客源的八达岭索道,其经营权是否属于国有文物产权的组成部分?近期北京八达岭索道有限公司已将其特定期间内索道收费形成的应收账款转让,发行资产

支持证券,在上海证券交易所挂牌交易^[7]。

在客体的三个适用条件中,除第一个条件“博物馆”较为明确外,另外两个条件均不明确。其中“保管所”是指在《文物保护法》第十五条中由各级人民政府设置的“专门机构”,还是指各地普遍设立的区域性文物日常保护管理机构(县文管所)?“辟为参观游览场所”,在现实中形式类型越来越丰富,与休闲娱乐场所、户外越野场所、以传统历史要素为核心的综合开发场所(特色小镇、传统村落、历史街区)很难区分,与需要根据《文物保护法》第二十三条履行审批手续的“其他用途”很难区分,存在任意解读风险。

2.行为的歧义

“经营”这一行为模式在法律中并无明确界定可以参照,既可指一般的销售和服务活动^[8],也可指相对于非经营性活动的“生产经营活动”^[9],或指相对于免费性质的“收费”^[10]行为。根据国家文物局《国有文物保护单位经营性活动管理规定(试行)》规定,国有文物保护单位的经营泛指提供产品和服务的活动^[11],并不特指以营利为目的或收费的行为。即使包括“以营利为目的”或“收费”行为,“经营”本身也属于中性行为,并不能与“经济利益至上”“贪婪”“过度商业化”划等号。

关键在于经营行为的适用条件——“作为企业资产”的含义。文义上的企业资产,可以指广义的“由企业拥有或者控制的、预期会给企业带来经济利益的资源”^[12],这就包括了大量转让给企业的国有文物使用权或经营权。但除非合同有明确的规定,这样的资源很少体现在资产负债表上(如长期应收账款)。事实上,只有部分附属属于国有文物的服务性设施建设或采购投资可以核算(固定资产或在建工程);除此以外,大量企业以租赁或承包的形式经营着包括国有文物保护单位在内的土地,并不能体现在会计核算意义上的企业资产负债表中^[13]。因此规定国有文物不得作为企业资产经营,很难规避企业实际掌握国有文物使用权的过度商业化风险。从另一方面,《文物保护法》已经规定“国有不可移动文物不得转让、抵押”(第二十四条),此处的“国有不可移动文物”既可指文物实体本身,也可指其所有权或使用权、收益权等。无论如何都不可转让或抵押,意味着国有文物不可能成为企业资产,否则属于违法行为。如果希望通过“作为企业资产”的规定避免债务清偿或破产清偿时企业资产被迫转让给非国有债权人,则没有实际意义了。

3.整体句式的逻辑歧义

分析了构成这条法律规定的各个逻辑要素之后,再来整体分析其逻辑歧义。从一项禁止性规定的逻辑本身去分析,规定A不得B,即意味着“非A”即可得B,或者A可以“非B”。如果构成要素A和B都有适用条件,则意味着不适用于该禁止性规定的可能性组合更是呈几何倍数增加。再加上要素A和B的多重歧义,这条禁止性规定的漏洞可汇总前节分析(表一),各个要素的不确定性或“开口”任意排列组合,均使这项禁止性规定在整体逻辑上缺乏严密性。除这些构成要素本身界定的不明确之外,在缺乏其他相关配套规定的情况下,还可能隐含着更多逻辑开口,如可以理解为:

(1)在建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位之外,用作其他用途的国有文物保护单位,可以作为企业经营;

(2)未建博物馆、保管所或者未辟为参观游览场所的国有文物保护单位,可以作为企业资产经营;

(3)建立博物馆、保管所或者未辟为参观游览场所的国有文物保护单位,可以作为个人或集体资产经营。

显然上述含义均合法不合理。缺乏严谨明确逻辑的法律规则,会导致善意者无所适从、恶意者任意钻漏洞、执法者自由裁量,结果就是或者法不责众、或者运动式执法。在现实中存在的大

量与企业相关的文物经营现象,其性质如何界定就成为文物利用管理中的瓶颈性难题。

二、保障目标实现的有效性分析

通过前面的分析可以看出,“作为企业资产经营”几乎可以等同于“企业经营”,因为“作为企业资产经营”法律条文含义存在多重歧义。从一个极端理解,企业以租赁、承包、经营权转让、土地使用权转让、提供劳务等各种形式将国有文物经营收入作为企业收入都可以算作广义的“作为企业资产经营”;从另一个极端理解,只要未出让国有文物所有权就不算“作为企业资产经营”,而只是各种形式的“市场化运作”。既然从现行法律条款的层面讨论失去基础,只有回归立法目标层面,分析这一法律规定是否可以有效保障目标的实现和风险的防控。

1.相关历史背景

“不得作为企业资产经营”是针对国有不可移动文物的法律规定,与不可移动文物利用和旅游开发密切相关。早在1960年国务院颁布的《文物保护单位暂行条例》就规定纪念建筑物或者古建筑可以建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所,但保护与利用的矛盾并不突出,当时的国情不可能存在“企业经营”的问题。因此直至1982年颁布的《文物保护法》中还没有针对国有文物转让、抵押或企业经营等行为作规定的相关条款。

表一//“国有文物不得作为企业经营”规定要素含义分析汇总

规则结构	规则内容	内容涉及含义分项	内容的可能含义	是否有配套法规或政策
客体	国有文物保护单位	物理构成	不明确	无
		产权构成	不明确	无
客体适用条件	建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位	博物馆	明确	有
		保管所	专门保护管理机构	有,但此处未明确界定
			区域保护管理机构	
参观游览场所	不明确	无		
行为	经营	经营	提供产品或服务	有其他领域法规政策,但此处未明确界定
			收费	
			以营利为目的的活动	
行为适用条件	作为企业资产	企业资产	会计意义上的资产	
			资产负债表意义上的资产	
			所有权意义上的资产	

改革开放后,在城市化、工业化进程中,规模空前的基本建设与文物保护之间的矛盾日益突出,文物工作受到城市建设、旅游开发等活动的严重冲击。面对保护和利用关系指导思想上的分歧^[14],1995年全国文物工作会议上提出了“有效保护、合理利用、加强管理”的原则,后来体现在1997年国务院文件之中,强调必须正确处理好文物事业发展中社会效益和经济效益的关系,建立与社会主义市场经济体制相适应的文物保护体制^[15]。

然而随着旅游体制改革的深化,文物保护与利用之间的矛盾从经营层面深入到体制层面。世纪之交的陕西省委实施旅游体制改革和“水洗三孔”等事件频发,文化部、国家文物局多次出面叫停国有文物经营权转让,并就禁止擅自改变文物保护单位管理体制发出通知^[16]。

在此背景下,2002年修订的《文物保护法》增加了针对国有文物所有权方面的规定,如“国有不可移动文物的所有权不因其所依附的土地所有权或者使用权的改变而改变”(第五条)、“国有不可移动文物不得转让、抵押。建立博物馆、保管所或者辟为游览场所的国有文物保护单位,不得作为企业资产经营”等,是在特定历史条件下普遍存在的文物不合理利用的现象和后果产生以后的反应性规定,具有原则性和禁止性特点,表明了政府的立场和主张。

但是,国有文物“不得作为企业资产经营”作为反应性规定,也存在着缺乏可操作性和碎片化问题。随着中国社会经济快速发展,文物保护和利用管理体制和方式日益多元,法律规定的适应性日益突出,与实际工作脱节的现象愈显严重,执法难度加剧。近年八达岭、金山岭经营权转让给企业^[17]、“故宫会所门”等热点事件频发,政府有关部门不断发出文件,诸如《国有文物保护单位经营性活动管理规定(试行)》、《国务院关于进一步做好旅游等开发建设活动中文物保护工作的意见》等,均重申文物“不得作为企业资产经营”的规定^[18]。这一方面说明企业经营仍是文物利用中的普遍现象,另一方面也说明相关法律规定实施效果并不理想。

2.立法目标相关性分析

世界范围内已有基本共识,包括企业在内的社会力量参与文物保护利用经营具有不可替代的优势,如减轻政府财政负担、提供高效灵活的项目实施、改善服务质量、提高服务水平和运营

效率、促进现实科技手段应用、拓宽市场渠道、分担政府风险、提升文物认知度等^[19],当然同时相伴有天然的潜在风险。因此需要从根本上去认识这一法律规定的立法目标,本着激励和规范的双重原则,发扬优势、管控风险。归纳而言,立法目标在于确保国有文物安全,确保国有文物的公益属性和社会效益,防止文物利用中的过度商业化带来的风险。下面从安全性和公益性这两个目标来分析文物保护利用与企业参与的相关性。

安全性目标首要是保护文物历史、艺术、科学价值的安全,既包括文物本体不得受到损毁,也包括文物环境风貌的协调。与文物经营相关、可能危及文物安全的活动主要包括文物本体及周边的修复工程和服务设施开发建设,一切机关、企事业单位、团体和个人都必须遵守文物保护法相关规定,企业并无例外。如果说企业经营过程中破坏文物本体和环境的现象较多,那么主要是因为体制外信息不对称、监管成本较高导致的管理问题。在当前阶段,实际上“绝大多数文物违法案件为法人违法案件”^[20],凸显的是有关政府机构文物保护责任不落实、有法不依的问题,并不单纯是企业经营导致的问题。

安全性目标还包括另一层含义,即确保国有文物资产安全,主要是确保国有资产保值、增值,防止国有资产流失或低价转让。在这方面,其他领域国有资产管理体系已经十分成熟,国有文物资产管理体系还是空白^[21],缺乏国有文物的资产登记、变更、使用权评估转让等系统性制度。在这种情况下,国有文物无序转让经营权,国有资产的安全风险的确很高,这主要是国有资产管理中存在的问题,而不只是企业经营的问题。在我国国民经济中,国有企业就发挥着“主导作用”^[22],显然以企业方式经营与国有资产流失之间并不存在必然的因果关系。

公益性目标的含义之一是与经济效益相对应的社会效益原则。在文物保护利用中“越是深化改革、创新发展,越要把社会效益放在首位”^[23],政府在文物保护利用中应当发挥主导作用。企业作为以营利为目的的机构,的确存在追求经济效益优于社会效益的内在动力,在经营中不顾文物安全而进行过度开发或不协调商业活动的风险较大,但是现在越来越多的企业已经认识到社会责任与长期经济效益的良性关系,发挥优势、降低风险是可以有效的责任权利相匹配的制度设计和监管机制解决的。

公益性目标的另一层含义是与政府公共管理职能相对应的政府公共服务职能。社会公众文化需求旺盛,需要政府提供更多的文物开放场所和文物展示服务,需要建设更多的配套基础设施和服务性设施。政府提供公共文化服务能力的提升,不仅体现于直接提供公共文化服务的数量和水平,还在于搭建良好的政策平台,鼓励和动员社会力量积极、有序地参与公共文化服务。国有文物不得作为企业资产经营的法律规定,无论从其限制性的立法思想、不完善的法律配套体系,还是该条法律规定含义的不明确性,都给市场化运作和企业资本进入文物保护利用领域带来了很高的政策障碍和政策风险。

3.目标实现综合风险分析

可见,简单限制企业经营难以有效保障根本立法目标——安全性和公益性的实现。企业参与国有文物经营既有一定优势,也存在较高风险,需要有针对性地加以分析(表二),形成系统性解决方案。

实际工作中,企业经营中不合理乱象频发,说明现行文物利用法规政策未能有效地发挥优势、控制风险,致使长期以来“一谈文物保护就死,一谈文物利用就乱”的现象恶性循环。保护不力,必然利用易乱;利用不力,必然保护不强。其背后的深层次成因是系统性的,并不能完全归结于个别条款或个别群体。

从法治建设角度,系统性成因可以分为三

点:法律规范体系本身尚不完善,法治实施体制尚未理顺,法治监督体系尚不严密。这三者之间虽然相互影响,但根源不同。既不能将法律本身存在的缺陷归因于企业,也不能将法律实施管理中的不规范问题混同于企业参与中的不规范问题,更不能因企业参与存在风险就一律采取禁止措施,“因噎废食”。

社会力量参与文物保护利用,是新形势下文物工作面临的新课题。要做好统筹工作,有效动员全社会力量,协调多元利益降低综合风险,需要转变立法思路,需要有管理风险的勇气和智慧,仅仅依靠修订个别法律条款,发布行政文件等碎片式、临时性措施难以奏效。

三、从反应性思维转向建设性思维

1.认识社会参与在文物事业治理体系建设中的地位与意义

包括企业在内的社会力量参与文物保护利用,涉及文物事业体制改革大局。企业参与文物保护利用,实质上是明确政府、社会和市场在文物保护利用中的关系问题,是中国社会经济发展新阶段。文物行政部门职能转变为同一“硬币”的另一面,是文物工作治理体系建设不可或缺的重要内容。

早在二十多年前,国家领导人就指出:“有些同志还认识不到动员全社会参与文物保护事业的必要性和重要性;从法规方面看对民间保护文物的权利和义务还缺乏明确的界定和指导;在有

表二// 企业经营法律规定的立法目标与实施分析

目标	子目标	企业经营优势	企业经营风险	目前配套法律政策	主要解决途径
安全性	文物价值安全	加强文物保护力量,扩大文物保护范围	专业性风险较高;现阶段主要与政府法人违法相结合的破坏和开发风险高	有	有法不依则落实政府责任;企业信息不对称则加强全过程监管
	文物资产安全	融资能力较强,经营效率较高	国有资产流失风险高;经营收益公平分配风险较高	无	建立国有资产管理体制体系
公益性	社会效益优先	提升社会责任感和社会认知度	过度开发、商业化风险高	有不明确的禁止性规定,无指导性和操作性规定	转变立法思路,建立系统性法律保障体系
	公共文化服务	资金、创意、服务、市场优势	政策不明确、不稳定的法律风险高		

关政策和管理措施方面也跟不上去。”^[24]现在社会参与文物保护利用的必要性和重要性已经得到广泛共识,然而有关政策和管理制度尚停滞不前,亟需在制度层面上推进文物事业治理体系的现代化。

2.建设国有文物资产管理体系是前提

企业参与国有文物经营,建设国有文物资产管理体系是前提。只有建立产权明晰、权能丰富的国有文物资产管理体系,确保国有文物所有权人到位,履行国有文物保护职责,明确国有文物权能和财产权益,才有可能在确保国有文物安全的基础上为企业提供稳定的政策环境和广阔的参与舞台。

国有不可移动文物作为特殊意义的不动产,其产权来源、性质、构成、分类、价值评估和管理等各个方面,与其他类型的国有资产差别很大,需要针对国有文物的特点,制定专门的国有文物资产管理制度。国有文物资产管理体制改革是文物体制改革的核心,具有基础性、全局性、系统性的特点。进入新时代,文物治理体系和治理能力的现代化建设迫在眉睫。从文物行政管理到文物社会治理,首先要解决文物保护与社会发展信息对称和激励相容问题。产权制度作为基础性法律制度,是不同权利之间平衡、约束和保障的“共同语言”。不掌握这门语言,目前一系列严重制约文物工作的重大瓶颈问题,如文物登录、文物破坏民事赔偿、国有文物活化利用、文物保护补偿等制度设计就无从谈起。

3.建立社会参与保障体系,形成“三共”机制

由政府、社会和市场共同参与的文物治理体系,需要新的保障体系支撑。企业参与文物保护利用,应加强政府及其各有关部门全过程沟通协作和监管,加强社会公众的支持与监督,始终遵循“责任共负、风险共担、利益共享”的“三共”原则。政府不能因为企业和社会的参与而推卸应该承担的责任,也不能将项目或任务委托给企业或社会组织后就不再过问。

全新的社会参与保障体系要求相关法律法规标准体系、政府责任体系、人才队伍结构、公共资金保障体系和财政税收激励机制都相应作出重大调整。

见的通知》(国办发[2015]42号),[EB/OL][2015-05-19]中国政府网 http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/22/content_9797.htm.

- [2]国务院:《关于进一步加强文物工作的指导意见》(国发[2016]17号),[EB/OL][2016-03-08]中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/08/content_5050956.htm.
- [3]《文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》(文产发[2012]17号),[EB/OL][2012-07-09]中国政府网 http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/09/content_2179327.htm.
- [4]《文物局印发〈关于促进文物合理利用的若干意见〉》(文物政发[2016]21号),[EB/OL][2016-10-19]中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/19/content_5121126.htm;《关于加强尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护工作的通知》(文物保函[2017]75号),[EB/OL][2017-02-12]中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/12/content_5167456.htm#1.
- [5]王云霞:《“保护为主”不排斥“合理利用”》,《光明日报》2016年4月8日第05版。
- [6]见西安曲江文化旅游股份有限公司2016年年度报告(公司代码600706)中“十五、重大合同及其履行情况”,西安曲江大明宫遗址公园管理有限公司为上市公司西安曲江文化旅游股份有限公司全资子公司。《西安曲江文化旅游股份有限公司2016年年度报告》,[EB/OL][2017-04-19]东方财富网 http://data.eastmoney.com/notices/detail/600706/AN201704180511005804_JUU2JTL-CJUlyJU2JUIxJTIGJU2JTk2JTG3JU2JTk3JTg1.html.
- [7]朱茵:《国内首只索道收费证券化产品将挂牌交易所》,《中国证券报》2015年11月26日。
- [8]如《国家食品药品监督管理总局令》第17号《食品经营许可管理办法》中所指的“食品销售和餐饮服务活动”,[EB/OL][2015-08-31] <http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0053/128340.html>.
- [9]如国家国有资产管理局《事业单位非经营性资产转经营性资产管理实施办法》(国事发[1995]89号)第二条界定,“经营性资产是指事业单位用于从事生产经营活动的资产”,相对的“非经营性资产是指事业单位为完成国家事业发展计划和开展业务活动所占有、使用的资产”。《国家国有资产管理局关于颁发〈事业单位非经营性资产转经营性资产管理实施办法〉的通知》,[EB/OL][1995-09-13]纳税服务网 <http://www.cnsr.com.cn/csf/html/199509130000013395.html>。这里的生产经营活动通常指事业单位履行公益职能之外开展的以创造经济效益为目的的“三产”。很多高校依据上述89号文制定了本校经营性资产管理办法,如《中国人民大学经营性资产管理办法(试行)》第四条中定义:“学校经营性资产,是指经学校界定的产权归属学校、用于生产经营活动并能为学校创造经济效益的资源。”[EB/

[1]《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见

- OL][2014-06-24]中国人民大学网 <http://xxgk.ruc.edu.cn/archives/54>.
- [10]如中华人民共和国交通部的《经营性公路建设项目投资人招标投标管理规定》(2007年第8号)规定:“本规定所称经营性公路是指符合《收费公路管理条例》的规定,由国内外经济组织投资建设,经批准依法收取车辆通行费的公路(含桥梁和隧道)。”[EB/OL][2015-06-24]中国政府网 http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2937324.htm.
- [11]国家文物局《国有文物保护单位经营性活动管理规定(试行)》第六条规定:“国有文物保护单位的经营性活动,以文物保护单位管理机构为主体开展。”[EB/OL][2011-08-25]国家文物局网 http://www.sach.gov.cn/art/2011/8/31/art_8_99874.html. 补充说明,在本文修改期间,国家文物局已废止此项规定,具体见《国家文物局关于废止12件规范性文件的决定》(文物政发[2017]28号,2017年12月27日)。
- [12]财政部《企业会计准则——基本准则》,[EB/OL][2014-07-23]中华人民共和国中央人民政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/30/content_2726806.htm.
- [13]这就排除了“符合资产定义、但不符合资产确认条件的项目,不应当列入资产负债表”(财政部《企业会计准则——基本准则》,2014年修改)。
- [14]“是保护为主,还是利用为主;是保护利用并举,还是保护为主、利用为辅,等等”,见国家文物局:《中国文物事业60年》,文物出版社2009年,第5页。
- [15]《国务院关于加强和改善文物工作的通知》(国发[1997]13号),[EB/OL][1997-03-30]武汉大学环境法研究所网 <http://aff.whu.edu.cn/riell/article.asp?id=56>.
- [16]《文化部、国家文物局关于禁止擅自改变文物保护单位管理体制的通知》(文物发[2001]24号),转引自河南文物网[EB/OL][2006-11-15] http://www.haww.gov.cn/zwdt/2006-11/15/content_109123.htm.
- [17]徐春柳:《“千人派对毁长城”续:金山岭长城管理权被收回》,《新京报》2005年11月14日第版;《八达岭长城经营权悄然收回》,《北京青年报》2006年4月7日。
- [18]同[11];《国务院关于进一步做好旅游等开发建设活动中文物保护工作的意见》(国发[2012]63号),[EB/OL][2012-12-26]中国政府网 http://www.gov.cn/zwgg/2012-12/26/content_2299077.htm.
- [19]UNESCO, *Public Private Partnership in the Cultural Sector*, 2013. [EB/OL][2013-04-10] <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/PublicPrivatePartnershipENG.pdf>.
- [20]廉颖婷:《国家文物局通报文物执法情况法人违法案件占78%》,《法制日报》2016年3月31日第05版。
- [21]于冰等:《文物保护基础制度缺失——国有不可移动文物产权管理现状调研》,刘曙光等编《文物工作研究:聚集2012》,文物出版社2015年。
- [22]《中华人民共和国企业国有资产法》,[EB/OL][2008-10-28]中国政府网 http://www.gov.cn/flfg/2008-10/28/content_1134207.htm.
- [23]中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》,[EB/OL][2015-09-14]中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/14/content_2931437.htm.
- [24]李铁映:《有效保护 合理利用 加强管理——在全国文物工作会议上的讲话》(1995年9月8日),《中国文物报》1995年10月8日第1版。

State-Owned Cultural Relics “Shall not be Operated as Corporate Assets”:

A Discussion

YU Bing

(Chinese Academy of Cultural Heritage, Beijing, 100029)

Abstract: That state-owned cultural relics shall not be operated as corporate assets is one of the most important legal provisions in the administration of cultural relics. This provision was made under certain historical conditions against the irrational utilization of cultural relics and their consequence. It has ambiguity in its meaning and logic in the legal context, and is lack of effectiveness in ensuring the two legislative goals of safety and public welfare. It fails to adapt to the real needs of encouraging and regulating the participation of social forces in cultural heritage conservation and utilization in the new situation. Fragmental legal provisions cannot solve the risks and conflicts in the utilization of cultural relics. They should be incorporated into the overall layout of the state-owned cultural relics assets management system in consideration of constructive legislation.

Key words: state-owned cultural relics; legislation; cultural relics utilization; operation; state-owned

assets management system

© Nanjing Museum. All Rights Reserved. <http://dnwh.r> (责任编辑:王霞;校对:徐秀丽)