

我国古籍保护经费的现状与政策建议

王沛安 陈怡爽

摘要 长效、稳定的经费保障是古籍保护工作顺利开展的前提条件。为使承载着中华文明的珍贵古籍得到妥善保存保护与利用,古籍保护工作的经费保障问题应得到相关部门的高度重视。本文基于我国现有古籍保护相关经费的政策制度,调研当前我国古籍保护经费现状及需求,分析影响古籍保护经费的关键因素,并就经费政策的优化提出相关建议。表1。参考文献28。

关键词 古籍保护 经费 政策

Current Situation and Policy Suggestions of Funds for Protection of Ancient Books in the New Era

Wang Pei An Ping Chen Yishuang

Abstract: Long-term and stable funding guarantee is a prerequisite and necessary condition for the smooth implementation of ancient book protection work. In order to better preserve, protect, and utilize the precious ancient books that carry Chinese civilization, this article focuses on the issue of funding for the protection of ancient books. By analyzing the current policies and systems related to the protection of ancient books in China, this paper investigates the current situation and demand for protection funds for ancient books in China, analyzes the deep-seated reasons that affect the protection funds for ancient books, and proposes suggestions for the formulation of relevant funding policies in the next step. 1 tab. 28 refs.

Keywords: Protection of Ancient Books; Funds; Policy

古籍是中华优秀传统文化的重要载体,更是宝贵的文化遗产。对古籍进行妥善保存、保护与利用,是新时代古籍工作者的重要使命。党和国家一直高度重视古籍工作,相继出台相关政策、法规和文件,推动古籍的整理研究、编辑出版、抢救保护等工作,取得了较好成绩。多年的古籍工作实践表明,经费是影响古籍事业发展的核心要素之一,相关经费的稳定、充足与否,是决定事业发展的基本条件。面对庞大的古籍存量,经费保障已成为当前影响古籍工作高质量发展的重要因素。

1 我国古籍工作经费保障的政策法规

为更好了解国家和地方层面关于古籍保护经费的政策情况,本项目组系统梳理古籍相关政策法规,结合现实经费实施架构分析,发现在国家各级各类古籍保护的相关政策、法规中,关于经费保障的表述一般作为必备条款,明确要求列

入各级财政预算,并辅以社会力量支持、事业性收入、财政税收调节等,同时配套相关专项的资金管理办法。

1.1 政府财政专项经费的政策法规

政府财政专项经费相关条款一般表述为“应当”或“要”将古籍相关经费列入本级财政预算。新中国古籍的整理与出版从20世纪50年代起步,并在1958年成立古籍整理出版规划小组以后发展迅速,古籍整理、出版工作走上正轨,有了全面的安排和统一的部署,并配备相关经费。

(1)政策文件方面。1981年,《中共中央关于整理我国古籍的指示》第(七)条指出:“为办好整理古籍这件事,尽管国家现在有困难,也要花点钱,并编造一个经费概算……用于整理古籍所需要的各种费用,主要是整理费用和印刷费用,也包括解决办公室、宿舍等费用。”^[1]中央财政设置“国家古籍整理出版专项经费”,由全国古籍整理规划领导小组办公室负责,用于鼓励和支持优秀

古籍整理成果的出版,并根据《国家古籍整理出版专项经费资助项目管理办法(试行)》^[2]采用申报评审的办法资助项目。各省也设立了各自的古籍整理出版专项基金。1983年,教育部成立全国高校古籍整理研究工作委员会(以下简称“古委会”)后,中央财政设立“高等院校古籍人才培养及整理研究专项基金”^[3],以专款保证教育部门对古籍整理专门人才的培养和研究工作。古委会每年向对口的教学科研单位提供固定的研究(教学)经费、图书资料费和设备更新费,这些教学科研单位还可向古委会申请科研项目来获得项目经费。

1986年,经国务院批准并转发的国家民委《关于抢救、整理少数民族古籍的请示》要求,“民族古籍整理出版工作所需经费,应列入本省、自治区、直辖市的预算。全国少数民族古籍整理出版规划小组所需经费,每年由财政部专款解决,用于重点项目的整理、出版的资助和印刷设备的补助投资”^[4]。1986年,《中医古籍文献研究整理出版的管理办法(试行)》出台,对中医古籍整理的经费来源和主管部门等内容予以规定。

2007年,国务院办公厅印发了《关于进一步加强古籍保护工作的意见》(以下简称“《意见》”),古籍的相关经费保障开始由专项的古籍整理研究、编纂出版领域扩大至古籍保护工作。《意见》要求加大古籍保护资金投入,“各级财政部门要对本地区古籍普查、修复、出版及数字化等工作给予必要的资金支持”^[5]。中央财政设置“中华古籍保护计划”专项经费,由国家图书馆(国家古籍保护中心)根据《中华古籍保护计划专项经费管理办法》^①进行管理。部分地区也根据各自情况设置了本地区古籍保护专项经费,具体经费额度因各地重视程度、工作重点、经济发展程度而有所不同。2008年,《关于进一步加强少数民族古籍保护工作的实施意见》发布,进一步强调经费投入的方向,包括对珍贵少数民族古籍的原生性保护和修复,借助数字化技术对现有少

数民族古籍的再生性保护,对本地区少数民族古籍的普查、修复、编目、出版及数字化等工作等。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进新时代古籍工作的意见》^[6],提出加强财税政策支持,“中央和地方财政结合实际予以重点支持,将古籍工作相关经费纳入年度预算。统筹利用现有资金渠道,完善投入机制,调整优化支出结构。继续落实好支持古籍事业相关税收优惠政策。”从政策表述看,国家财政对古籍的相关经费在“纳入”年度预算的基础上,结合古籍工作的实际予以重点支持,进一步强调“统筹”“完善”“调整优化”的经费支持原则。

(2)法律法规等规范性文件方面。2013年修订的《中华人民共和国文物保护法》(以下简称《文物保护法》)规定,“历史上各时代重要的文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿和图书资料等”属于文物范畴,受国家保护。《文物保护法》中的经费条款较为完整,对于经费来源、增长方式、经费管理、监督惩罚等均有明确表述。经费来源规定“所需经费列入本级财政预算”;增长方式要求“随着财政收入增长而增加”;经费管理强调“由县级以上人民政府文物行政主管部门、投资主管部门、财政部门按照国家有关规定共同实施管理”;同时,对“贪污、挪用文物保护经费”做出了严格的惩罚措施^[7]。作为《文物保护法》的配套规范性文件,财政部、国家文物局联合印发《国家文物保护专项资金管理办法》^[8]等文件进一步细化相关管理规定。随着财政政策规范化以及八批全国重点文物保护单位的公布,文物事业经费投入大幅度增长^[9]。作为全国首个针对古籍的地方政府规章,《镇江市古籍保护办法》明确提出“古籍保护所需经费列入本级财政预算”“专款专用,任何单位或个人不得侵占、挪用”。

1.2 古籍非专项经费的相关政策法规

《中华人民共和国公共文化服务保障法》在

① 国家图书馆内部文件。

“保障措施”章节,从经费来源、重点地区拨付方式、财政补助、社会资本、购买服务、税收优惠等六个方面明确规定了公共文化服务经费保障措施,配套出台《中央对地方公共图书馆 美术馆 文化馆(站)免费开放补助资金管理办法》^[10]。《中华人民共和国公共图书馆法》规定,各级政府对于公共图书馆应“将所需经费列入本级政府预算,并及时、足额拨付”^[11]。大多数单位将古籍征集经费列入本馆购书经费,也有单位将古籍购藏转为专项经费。然而,随着古籍收藏热度的攀升,古籍的市场价值不断增加,各单位的采访经费日渐捉襟^[12]。

1.3 事业性收入等自筹经费的政策法规

目前,我国明确规定事业性收入用于古籍、文化遗产保护的相关政策还较少,仅见《中医古籍文献研究整理出版的管理办法(试行)》规定“各中医学院、中医研究院(所)及有关单位的事业费”“各出版部门按合同规定提交的利润提成费”可用于中医古籍整理项目,《文物保护法》规定“国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等的事业性收入应当用于文物保护,包括保管、陈列、修复、征集等”^[13]。

1.4 社会力量支持的政策法规

社会力量支持的相关条款一般表述为“鼓励”“引导”“吸纳”或“支持”社会力量捐赠,“推广”政府和社会资本合作^[14],多为引导性规则。如《文物保护法》规定“国家鼓励通过捐赠等方式设立文物保护社会基金,专门用于文物保护”,国家设立“中国文物保护基金会”专职负责管理文物保护项目的社会助力,《关于进一步加强古籍保护工作的意见》规定“制定鼓励政策,积极吸纳社会资金参与、支持古籍保护工作”。2015年,民政部批准成立中国古籍保护协会,该协会的一个重要作用是动员社会力量支持古籍保护。《关于推进新时代古籍工作的意见》提出“支持和引导公民、法人和其他组织以捐赠、资助、依法设立基金会等形式参与古籍保护传承”。

2 我国古籍工作经费保障现状及成效

2.1 专项资金是古籍事业发展的基本保障

专项资金是国家或有关部门拨付行政事业单位的具有专门指定用途或特殊用途的资金,要求单独核算、专款专用,不能挪作他用。其使用管理、支出方式和手段选择,直接影响财政资金的使用效率。在古籍抢救保护、整理研究和编纂出版领域都设置了中央和地方的专项资金,这是古籍事业发展的基本保障。但由于法律缺失、政策非强制性的影响,各专项资金存在投入不稳定、地域不均衡、年份不均衡、偶发性等特点,无法实现全覆盖并满足工作需要。

(1)中央财政专项资金。以古籍保护抢救经费为例,自2007年“中华古籍保护计划”实施以来,中央财政累计投入专项资金3.76亿元,由国家图书馆(国家古籍保护中心)根据工作重点和年度任务落实执行。该经费重点支持古籍保护基础性工作,包括古籍普查、分级保护、原生性保护、再生性保护、人才培养、标准建设、宣传推广等内容,辐射全国各级各类古籍收藏单位,各项工作已取得显著成效。但这些经费和全国古籍保护的紧迫性和任务的艰巨性相比,还有较大差距。近年来,按照党中央、国务院关于“过紧日子”的有关要求,“中华古籍保护计划”经费有明显下降,2023年经费不足千万。

在立法调研中,有专家建议,“在法律条文中明确国家古籍保护中心经费预算单列,经费直拨地方各全国古籍重点保护单位。”这种期待,实际上是希望古籍保护经费能够像文物保护、非遗保护一样,达到覆盖全国的经费体量,并以转移支付的方式下达。然而,“中华古籍保护计划”专项经费作为中央本级经费,按照中央事权和地方事权规定,无转移支付权限。

(2)省级财政专项资金。除中央财政外,各省级财政也根据政策和规划任务要求,安排省级古籍保护专项资金,拨付至各省级图书馆(省古籍保护中心)执行。笔者选择4个省份2018—

2022年省级古籍保护专项经费进行调研(见表1),对比专项经费的年度平均值和全省藏量可知,这4省每册古籍的年均配套经费差距较大,从0.71元到6.22元不等。按照财政制度,这些费用的分配多以省馆为主导开展覆盖全省的古籍保护工作。据不完全调查^①,各省经费安排的重点依次为库房改造和设施改善、修复普查、数字化、人才培养、影印出版和宣传,经费数量也会因工作重点不同而有所调整。还有个别省份协调

财政部门采用项目申报制等方式安排经费,能够直接拨付到各申报单位;同时制定了各省古籍保护专项经费管理使用办法,如2019年的《重庆市古籍保护专项经费使用管理办法(修订版)》^[15],规定了经费使用范围包括“古籍保护设备和用品的购置”“古籍保护场所的修缮和改造”“珍贵古籍文献的购买或复制”等,从财务制度的角度规范了古籍保护所必须的增量支出、预防性保护支出等。

表1 部分省份古籍保护经费情况

省份	全省藏量	2022年	2021年	2020年	2019年	2018年	年均经费	藏量经费比 (元/册)
	单位:万册	单位:万元						
浙江	250	300	300	300	300	300	300	1.20
江西	80	250	100	100	100	100	130	1.63
山东	135	90	90	100	100	100	96	0.71
云南	37	500	500	50	50	50	230	6.22

整体来看,古籍保护经费与国家政策、经济发展状况、阶段工作重点、古籍重点项目关系密切。近年来,四川省、云南省对古籍保护的重视便体现在了经费落实上。2021年以前,四川省仅少数单位有古籍保护专项经费,各单位软硬件水平存在显著差距,缺乏长期规划和配套资金,不能保证工作的常态化、持续性开展^[16]。为此,四川省下大决心,加大历史文化遗产保护力度,2022年直接将古籍保护专项经费增至4000余万元,并先后下发《四川省古籍保护研究利用工程三年行动方案》和《关于实施财政支持历史文化遗产保护利用重点工程的通知》,为古籍保护经费的长效、稳定投入提供了制度保障。云南省的古籍保护经费虽然和四川有较大差距,但也在2021年,将往年的50万元一次性增加至500万元,并已连续维持三年。调研的其他省份虽然同样面临“过紧日子”的要求,古籍保护经费却大部分在2020—2022年保持相对稳定的状态。

(3)市县级古籍保护经费。与中央和省级财政的古籍保护专项经费相比,各地市、区县古籍保护专项经费更具有“年份不平衡”“各馆不平衡”和“偶发性”等特点。以山东省为例,根据山东省基层图书馆古籍保护情况的调研结果^②,87家基层馆中,2020—2022年有古籍保护经费的年均不到15家,再加上偶有其他古籍保护财政拨款的基层馆,年均也不到20家。古籍财政经费的有无和地域经济发展程度有关,2020—2022年地市级图书馆中,济南市图书馆每年有16万元的古籍保护专项经费,青岛市图书馆每年10万元,两馆均属于山东经济发展较好地区。区县级馆中,滕州市图书馆2020—2022年每年有用于古籍保护的其他财政拨款90万元,这与滕州市经济发展较好也有一定关系。其他区县馆古籍保护工作受政策支持较大的还有沂南县图书馆和邹平市图书馆,两馆2020—2022年用于古籍保护的其他财政拨款每年均有10万元。此外,部分金额较大的财政拨

① 内部资料:国家古籍保护中心《中华古籍保护计划十四五调研报告》。

② 内部材料:山东省图书馆《山东省基层公共图书馆古籍收藏情况调研报告》。

款往往有“偶发性”的特点,与该馆年度工作规划有关。如鄞城县文物保护中心2021年获古籍保护专项经费260万元,为参加统计的各馆在2020—2022三年年度拨款之最,但该馆2020年、2022年均无古籍保护专项经费及其他财政拨款。

2.2 分级保护是古籍保护经费财政补贴的重要依据

鉴于中央和地方财政事权和支出责任划分,古籍的分级保护与管理也成为各地提供古籍保护经费财政补贴的重要依据和有效举措。一些省份因地制宜,利用分级保护的思路争取省财政的古籍保护补贴。例如,广东省利用专项经费为全省入选国家级、省级珍贵古籍名录的善本配置书盒、书板等保护装具,并于2017年起连续五年实施“广东省基层图书馆古籍库房和阅览空间提升计划”,对汕头市图书馆等十余家省级古籍重点保护单位和条件相对较差的基层单位的收藏及阅览环境进行改造优化。浙江省人民政府命名“浙江省古籍重点保护单位”,省文化厅命名“浙江省古籍保护达标单位”,由省财政厅分别一次性奖励性补助10万元和5万元保护经费^[17];在库房建设方面,依照经济性原则,制定5万元至10万元的最低配置设备清单,由省财政补助支持各单位开展古籍库房改造。近年来,四川省积极推动设立古籍保护省级专项经费,对重点保护单位进行补贴。

2.3 项目制经费资助是提升经费效力的有效手段

项目制是以项目策划到实施的全过程为工作核心,以项目预期目标的实际完成情况为考核内容,根据考核结果对项目负责人及项目团队予以评价和奖惩的一种管理模式或运行机制。项目制经费资助采用申报评审、过程控制、结果评价的方式遴选项目并提供经费支持,具有灵活性、高效性、便于质量控制的特点,提供的经费资助则具有较大程度的鼓励性和奖励性。因带有业务评价的因素,其获得的行业认可价值事实上已超越了经费价值本身。如对国家古籍整理出

版基金、国家社科基金、古委会古籍整理出版基金等资助的获得,事实上已经成为行业认可的标志和荣誉。2021年,全国古籍整理规划领导小组设置“国家古籍数字化工程专项经费资助项目”,对27个项目给予补贴性资助,又进一步加强了对数字化项目的评价和奖励。

与古籍整理领域的项目制经费资助不同,古籍保护领域的项目多以专项工作为切入点,覆盖涉及该项工作的相关单位,属于基础性经费保障,但项目制经费资助也有利于调动参与单位和人员的积极性。例如,四川省2022年实施“四川省古籍保护研究利用工程三年行动方案”,支持古籍普查项目96个、古籍修复项目60个、省图书馆(省古籍保护中心)古籍保护利用项目10个,覆盖全省公共图书馆系统、教育系统、博物馆系统等古籍收藏单位,以确保全省古籍得到及时抢救、科学保护与有效利用^[18]。2023年,四川省又在原有项目申报的基础上,拓宽项目内容,增加巴蜀特色古籍数字化、经典古籍诵读、古籍研学、新媒体宣传等项目,鼓励更多古籍收藏单位加强古籍资源转化利用。北京市、浙江省、重庆市等地也都曾采用项目制经费资助的方式推动本地区的古籍普查工作,取得了积极效果。

2.4 社会力量是拓宽经费来源的重要补充

近年来,随着党和国家对古籍保护的重视程度不断提高,社会力量也将资助对象从之前的文物领域进一步拓宽,从而成为支持古籍保护的新生力量。如字节跳动、财通证券、京东方、腾讯、阿里巴巴等企业,通过中国古籍保护协会、中国文物保护基金会、北京苹果慈善基金会等公益组织直接或间接资助我国古籍保护事业。社会资金的投入具有灵活、高效的特点,可以较快缓解古籍保护领域存在的痛点和难点。

社会资金往往对项目实施的时效性有较高要求,其资助的古籍保护项目主要为古籍的修复、数字化、活化和人才培养等内容,经费监管一般由基金会或协会承担。近年来,中国古籍保护协会联动财通

证券、京东方等资助国家图书馆完成西夏文献的修复^[19]、古籍普查志愿服务^[20]以及云南少数民族地区古籍保护等项目;“中国文物保护基金会字节跳动古籍保护专项基金”投入千万资金与国家图书馆(国家古籍保护中心)合作,协同10家国家级古籍修复中心完成《永乐大典》“湖”字册等百件古籍修复、百位古籍人才培养和宣传活化等工作。之后,“中国文物保护基金会字节跳动古籍保护专项基金”又支持北京大学、故宫博物院先后建立有关古籍数字化和古籍保护等项目。其他还有阿里等企业注资国家图书馆敦煌文献修复,北京苹果慈善基金会与国家古籍保护中心共同开展藏文古籍保护与利用项目,与云南省图书馆(云南省古籍保护中心)合作开展“纳格拉洞藏文古籍保护项目”,完成了装具、藏书柜配置及数字化等全流程古籍保护工作^[21]。

3 我国古籍保护经费保障现存问题

为更好了解古籍保护开展过程中的经费政策执行情况和存在问题,“古籍保护立法研究”课题组采用问卷调查、专家访谈和座谈交流的方式调研古籍立法的需求,广泛选取古籍管理部门、业界专家、古籍存藏机构、古籍整理研究机构、古籍出版机构、古籍工作从业人员等多类调查对象,覆盖文化、文物、教育、民族、宗教、出版、中医药等多个领域。现结合调研情况,分析当前我国古籍保护经费保障中存在的问题。

3.1 古籍经费政策执行效果与国家文化发展战略不相匹配

党的十八大以来,党和国家对中华优秀传统文化的重视上升到国家文化自信的高度。保证古籍实体安全和内容的有效传承,也是国家文化安全的重要组成部分。从习近平总书记提出“让书写在古籍里的文字活起来”到“要运用现代科技手段加强古籍典藏的保护修复和综合利用”,从2017年两办《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》到2022年《关于推进新时代古籍工作的意见》,党和国家对古籍的实体保护和

挖掘利用提出了新的更高的要求。各级政府也纷纷跟进,出台相关落实举措。这就必然要求投入相匹配的财政经费支持相关工作开展。

从问卷调查反馈情况看,有关“所在地区、行业或单位制定古籍保护经费投入政策”的问题,34.38%表示尚未制定任何形式的古籍保护经费投入政策,24.97%表示相关政策文件有经费投入规定,15.56%表示有专门的经费政策。在有关经费不能严格执行的原因调查中,68.45%认为缺乏政策配套支持,45.83%认为无有效的激励或监督评价,41.37%认为政策要求不够明确。同时,有38.1%认为政策没有强制性,31.55%认为没有进行广泛的宣传引导,12.80%认为政策要求不合理等,这些也是经费不能严格执行的影响因素。

然而,即便部分地区有古籍保护专项经费,“经费不足”仍是言及必提、反映强烈的普遍问题。在“古籍保护立法研究”调研会上,有专家明确指出,“很多单位的古籍面临经费制约,一方面国家特别重视,一方面经费削减。”^①也有高校专家反映,“我馆古籍常规运行经费只有4万元,相对于20余万的藏量,这一数字是非常拮据的。”^②特别是近年来,国家对事业单位财政投入资金收紧,除少数高校图书馆外,绝大多数单位用于古籍保护的经费严重缩减,对相关业务的开展影响较大,一些单位的古籍库房迟迟无法改善,古籍的保护设施设备也存在买得起用不起的情况,古籍修复、数字化等工作进展难以满足读者日益增长的古籍服务需求和古籍藏用矛盾的平衡。

国家文化战略与政策任务如果没有与之相匹配的经费配套,其实施效力和效果也必然大打折扣。虽然中央政府一再强调古籍保护的重要性,并通过各种形式将其纳入政府发展规划中,但“厘清财政保障责任是前提,保证足够、合理的财政投入是关键”^{[22](79)}。很多基层尤其是经济欠发达地区更多关注硬指标任务,而古籍经费投入指标的柔性化使古籍事业缺乏经费增长机制。

① 内部资料:“古籍保护立法研究”北京调研记录。

② 内部资料:“古籍保护立法研究”湖南调研记录。

3.2 经费保障机制与古籍工作高质量发展要求不相适应

古籍的实体保护、整理研究和编纂出版是古籍工作的三个阶段。管理主体不同、工作内容不同,财政经费的支持方式和重点亦不相同。

1949年至2007年,根据国家文化发展需要和国家财政承受能力,中央和地方财政面向出版社、高校、中医系统、少数民族相关领域等提供经费,重点支持古籍整理研究、编纂出版以及围绕其开展的人才培养,支出范围以整理、科研、出版等工作为主。调研中也有专家提出:“目前国家对于古籍整理研究的扶持主要在出版,对于馆藏单位开展研究整理工作缺乏支持途径。”

2007年,以国家图书馆敦煌文献库保护为发端,以“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”为工作原则的“中华古籍保护计划”正式实施,中央和地方分别投入专项资金支持以图书馆为代表的收藏单位的古籍保护,支出范围包括古籍普查、保护、修复、数字化、人才培养和宣传推广等工作。图书馆、博物馆等收藏主体的实体古籍库房建设,属于文化基础设施“三馆”建设的一部分,按照事权划分“以本级政府为主、中央为辅”模式,中央专项财政补助所占比重较低。中央补助地方的公共文化服务体系建设专项资金可用于古籍征集,各省也根据经济情况配备专项资金用于扩充文献。但因总量有限,公共文化专项资金又多用于保障各场馆基本文化服务要求,各馆采访现代图书居多。而古籍的市场价值属性日益增高,通过财政保障购买流散古籍资源的难度也日益加大。

对同样具有文化属性的文物和非遗的保护有《文物保护法》《非物质文化遗产法》作为支撑,二者的经费管理办法均由主管部门与财政部门联合发文,为各级各地事业发展提供了基本保障。财政资金以“专项”和“项目”形式向下以转移支付分配,如2022年国家文物保护经费64亿元^[23],非遗保护经费8亿元^[24],形成了中央和地方整体布局、统一出口的财政保障机制。而古籍保护经费却缺乏有效立法支撑,其经费体量也远

远不能满足现有的古籍存量保护需求。古籍虽然有文物属性,但大多数保存在公共图书馆和高校、民族、宗教等隶属于不同系统的单位,文物保护资金很难利用;而各级图书馆更多的功用是在公共文化和读者服务上,免费开放补助资金等也就很难提供相对稳定的比例用于古籍保护^[25]。

3.3 经费支持力度与古籍保护专业化需求不相适应

在调研中,有专家建议“古籍保护经费不稳定、不固定,需要和财政、藏量做结合,建议量化核算古籍保护经费。”还有专家提出,“应该有具体的拨付专项经费的计算规定,保障古籍收藏单位每年有固定的古籍保护专项经费。”这是从古籍实体保护出发提出的经费政策建议。放眼整个公共文化领域,“建设资金的财政保障标准偏低”“支出标准缺乏稳定性”^[22](155)。

从专业化需求上来看,以古籍保护为例,应确保古籍实体的抢救性保护和预防性保护工作符合《图书馆古籍特藏书库基本要求》(GB/T 30227—2013)《图书冷冻杀虫技术规程》(GB/T 35661—2017)《古籍函套技术要求》(GB/T 35662—2017)《古籍修复技术规范与质量要求》(GB/T 21712—2008)等相关技术标准。基础要求是为古籍提供良好的库房条件,包括必要的恒温恒湿设备、空气净化装置、自动灭火设备、报警系统、防紫外线措施等,定期采取防虫、防霉措施,配备专业的书柜、书盒、夹板等装具;修复设备,如修复桌、压平机、纸浆补书机、除尘台等,条件较好的单位还应具备专业的古籍保护实验室;古籍普查、数字化、人才培养、宣传推广、整理研究等均需要稳定的经费支撑。从以上专业化需求看,古籍保护经费的配备,藏量确可作为重要的考量因素之一,但不能作为唯一因素,除了需要考虑基本的日常运行经费,还要保障不同时期的重点工作。特别是随着数字时代的飞速发展和网络服务需求的不断增加,古籍数字化、智慧化服务所需要的软硬件设备、数字化加工、云平台存储、系统平台搭建等数字基础设施建设,也成为保障新时代古

籍保护高质量发展的重要工作内容。

因此,核算古籍保护经费的重要因素时,应充分考虑政策引导、地方经济基础、古籍存藏量、珍贵程度、重点任务等影响古籍工作高质量发展的基础要素。从财政制度的精细化、预算化管理角度出发,明确相对科学、合理、可量化的古籍保护影响因素,确定不同的权重指标,也应该作为财政经费分配的重要一环予以考虑,使相对稳定的经费科学、有效地保障古籍保护专业化工作开展。

3.4 社会资金作为古籍保护经费来源具有不稳定性

虽然目前出台的各项文化领域政策都提出“引导社会力量”支持古籍保护,在实际工作中也有所体现,但仅作为“倡导”和“引导”。因为社会资金的投入方向和经费数量受限于企业或社会组织的意愿、能力甚至是否以营利为目的,目前还不能完全满足古籍保护事业发展的需要。具有政府背景的社会公益组织,往往对具有拓展性的项目偏于保守而乏于资金投入;以企业、个人为背景的公益组织,虽然具有更加灵活、拓展性更强的特点,但在社会资金的投入上一般又缺乏持续性和稳定性。即便有充足的社会资金,受赠者在接纳时,也会受捐赠方的捐赠诉求、商业宣传等因素影响而有所顾虑。

社会力量能够较快发现行业问题,快速投入资金,但只能作为药引子,而不能作为治病除根的法。一般来讲,一个成功的公益项目的基本流程为:实现公益介入、引发政府关注、增加政府投入、公益资金抽离。而从古籍保护事业的长远稳定性出发,为了避免社会资金受非项目因素和外部环境影响,可以考虑采用以固定比例的方式固化公益投入,使公益投入与财政资金共同形成以政府为主导的经费支持。对此国际社会已有先例,如美国《国家艺术及人文事业基金法》^[26]规定,国家艺术人文基金会将当年基金总额的35%投入文化艺术的保护与发展工作,并采用“杠杆方式”以政府补贴带动其他渠道资助的积极性。意大利政府于1996年颁布法律规定^[27],将

国家彩票收入的0.8%(约1.5亿欧元)作为文物保护的基金。我国也设有彩票公益金,纳入政府性基金预算管理,可用于支持中央和地方的教育、体育、医疗、文化艺术、文物、乡村振兴等社会公益福利事业。

4 有关古籍保护经费的立法与政策建议

推进新时代古籍保护工作高质量发展是传承弘扬中华优秀传统文化的必经之路。经费保障必须作为一项重要内容纳入有关古籍的规范性文件,并由文化主管部门和财政部门联合出台配套管理办法和规章制度,以针对性强、可操作性强的表述明确规定经费的来源、方式等,使具有稳定性、强制性的经费保障政策成为调动各级政府开展古籍保护工作积极性的有效手段,为古籍保护工作顺利开展提供必要保障。

4.1 明确国家财政经费与国家重大文化发展战略的正向匹配

从立法的角度来说,保证国家财政经费与国家重大文化发展战略的正向匹配应是古籍保护立法的首要原则,也是落实习近平文化思想、习近平法治思想的有效举措。习近平总书记对“把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”的“两个结合”特别是第二个结合所作的深刻阐释,要求我们在更广阔的文化领域,充分运用中华优秀传统文化的宝贵资源,做好新时代的文化强国建设。习近平文化思想所强调的“着力推动文化事业和文化产业繁荣发展”,为新时代文化建设提出了路线图和任务书。古籍保护领域应以习近平文化思想为指导,建立法律框架下的标准化、规范化、制度化的财政保障机制,落实古籍保护政策,这也是落实文化发展战略的重要举措。具体可由各级财政部门牵头,以古籍保护为主线,系统、全面、深层次梳理经费支持政策,统筹多部门各专项资金同向发力,建立融通部门职能、优化预算配置、联动各级财政的保护利用支持新机制,促进历史文化遗产保护利用各环节全面开花^[28]。

4.2 构建中央补助、分级负责的古籍专项资金保障机制

在政策引导上,进一步加大古籍保护工作相关指标在各地各部门的考核权重,通过制定管理办法、定期督导评估等机制,引导各级政府和相关部门加强对古籍保护的重视,配套相关政策与资金。如全国古籍重点保护单位复核、公共图书馆评估等,都引入了古籍保护工作相关成效指标,引导各地配套相关投入。

古籍保护工作作为公共文化的重要内容,属于交叉事权,是中央和地方共有事权,经费由中央和地方共同提供,如果地方财力不足以保障,须由中央转移支付^{[22] (161)}。在政策中合理确定各级政府和相关部门的支出责任,要求根据古籍存藏情况,结合不同时期工作重点,通过设立项目、转移支付资金的特定用途、明确支持对象,有效地指导、动员、控制地方财政投入^{[22] (79)}。采用“中央补助、地方保障”的方式,综合考虑古籍保护项目的层次、重点工作等因素,科学划分省和市县承担的财政事权。同时,要充分考虑古籍存藏现状,明确中央直属古籍收藏单位和不同系统单位的古籍保护专项经费,避免出现多头不补、互有遗漏的财政现状。

例如,可参照《国家文物保护专项资金管理办法》,采用因素法分析基本因素、业务因素、绩效因素和财力因素,采用项目法结合不同时期重点项目和重点工作予以支持。根据中央对地方均衡性转移支付办法规定的各省财政困难程度系数对基本因素分配金额进行调整,再按照基本因素、业务因素、绩效因素的比例计算补助数额^[8]。古籍保护资金的影响因素,如古籍存藏数量、入选《国家珍贵古籍名录》数量、入选“全国古籍重点保护单位”数量、入选《省级珍贵古籍名录》数量、入选“省级古籍重点保护单位”数量等,以及各地分级保护所设置的基本条件均可以作为考虑内容。

4.3 吸引社会力量,建立政策引导、多方共赢的古籍保护合作机制

发挥市场机制作用,调动社会力量参与古籍

保护的积极性和创造性,以满足人民群众多层次、多元化古籍需求。在具体措施上,可以考虑以更大力度吸引民间力量以拓展古籍保护资金来源渠道,通过减免税收、共建项目、捐款捐赠、政府购买服务等手段发挥市场在配置资源方面的基础性作用,鼓励一些有实力的专业技术公司参与文献保护,力争在纸张脱酸、文献修复等关键领域取得技术性突破。可利用国家税收调节政策,鼓励社会力量以集资或个人注资的方式设立古籍保护专项基金,为古籍工作中的实体文献保护、科学研究、人才培养、数字化等提供经费,成为中央财政的有效补充。同时,依据《中华人民共和国慈善法》和相关基金管理办法,进一步规范古籍保护的社会资金使用,使社会力量助力中华优秀传统文化传承发展的公益性作用得到最大程度的发挥。

4.4 加强监督管理,构建科学合理、积极有效的古籍绩效评价体系

为响应国家“过紧日子”要求,在经费有限的情况下,应进一步从制度层面加强监管,提高古籍保护财政资金使用效率,努力“花小钱办大事”“把钱花在刀刃上”,建立古籍保护需求收集、投入决策、经费使用监管、绩效评估的科学程序。建立以价值和效能为导向的考核体系,在预算执行中引入“绩效”因子;制定考核指标,开展事前、事中和事后绩效评价;对古籍项目进行有效监督,将绩效评价结果与预算安排挂钩;引入标准化绩效管理^{[22] (141)},并加强对绩效评价结果的运用。财政部门对预算执行情况定期分析,关注项目实施情况,以保证各项支出严格按预算执行;执行单位切实履行项目支出管理职责,及时有效组织和推进项目实施。

参考文献

- 1 中共中央关于整理我国古籍的指示[EB/OL]. [2023-08-17]. <https://www.neac.gov.cn/seac/zcfg/201012/1075080.shtml>.
- 2 全国古籍整理出版规划领导小组关于印发

- 《国家古籍整理出版专项经费资助项目管理办法(试行)》的通知 [EB/OL]. [2023-05-31]. https://www.nppa.gov.cn/xxgk/fdzdgnr/zcfg_210/gfxwj_215/201402/t20140221_4668.html.
- 3 全国高等院校古籍人才培养、整理研究基金使用办法 [EB/OL]. [2023-08-17]. <http://hdskc.hnu.edu.cn/info/1124/1989.htm>.
 - 4 国务院办公厅转发国家民委关于抢救、整理少数民族古籍的请示的通知 [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://www.neac.gov.cn/seac/zcfg/201012/1075076.shtml>.
 - 5 国务院办公厅关于进一步加强古籍保护工作的意见 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_549033.htm.
 - 6 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进新时代古籍工作的意见》[EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/11/content_5684555.htm.
 - 7 中华人民共和国文物保护法 [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://flk.npc.gov.cn/detail/2.html?MmM5MDlmZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY4N2U1NjBhYjk>.
 - 8 财政部 文物局关于印发《国家文物保护专项资金管理办法》的通知 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5389332.htm.
 - 9 文物保护经费有力保障全国文物事业发展 [EB/OL]. [2023-08-17]. http://www.ncha.gov.cn/art/2022/11/14/art_722_178211.html.
 - 10 财政部 文化和旅游部关于印发《中央对地方公共图书馆 美术馆 文化馆(站)免费开放补助资金管理办法》的通知 [EB/OL]. [2023-08-17]. http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/kjs/202012/t20201211_3634241.htm.
 - 11 中华人民共和国公共图书馆法 [EB/OL]. [2023-08-17]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-11/05/content_2065662.htm.
 - 12 刘俊. 国家图书馆近年古籍采访的现状与思考[J]. 新世纪图书馆, 2018(6):26-29.
 - 13 中医古籍文献研究整理出版的管理办法(试行) [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://gjyy.tjnu.edu.cn/info/1086/1046.htm>.
 - 14 国务院关于进一步加强对文物工作的指导意见 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/08/content_5050721.htm.
 - 15 重庆市文化和旅游发展委员会关于印发《重庆市古籍保护专项经费使用管理办法(修订版)》的通知 [EB/OL]. [2023-08-17]. http://whlyw.cq.gov.cn/zwgk221/zfgkzcwj/xzgfxwj/201907/t20190716_9146454_wap.html.
 - 16 留传千年束之高阁,我国“沉睡”古籍待唤醒 [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1701238656775944768&wfr=spider&for=pc>.
 - 17 徐晓军. 浙江小微古籍书库保护经验谈 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://nepaper.ccdy.cn/html/2015-12/25/content_169947.htm.
 - 18 守正创新,四川古籍保护迈向高质量发展让古籍“活起来” [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10574/2023/7/28/051090feb694d8e915c377a78f95c14.shtml>.
 - 19 国家图书馆西夏文献保护修复成果展在天津展出 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.nlc.cn/web/dsb_zx/gtxw/20230324_2568472.shtml.
 - 20 2021年“中华古籍普查文化志愿服务行动山西行”启动 [EB/OL]. [2023-08-17]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1706872038945139583&wfr=spider&for=pc>.
 - 21 “纳格拉洞藏文古籍保护项目”揭牌仪式在云南省迪庆藏族自治州图书馆举行 [EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.nlc.cn/pcab/zx/xw/20220722_211859.shtml.
 - 22 张启春. 公共文化服务体系建设的财政保障研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2019.
 - 23 关于下达2023年国家文物保护资金预算的通知 [EB/OL]. [2023-08-17]. <http://jkw.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202305/t2023051>

- 0_3883437.htm.
- 24 关于下达2023年国家非物质文化遗产保护资金预算的通知[EB/OL]. [2023-08-17]. http://jkw.mof.gov.cn/gongzuotongzhi/202305/t20230511_3883790.htm.
- 25 张牧涵. 古籍无价却成遗忘角落 损失之巨令人心痛[EB/OL]. [2023-08-17]. http://jjckb.xinhuanet.com/sj/2007-05/18/content_49783.htm.
- 26 李婧, 刘雅静. 美国的文献保护工作概述[J]. 图书与情报, 2011(3):117-120.
- 27 李婧. 意大利文献保护工作概述[J]. 科技情报开发与经济, 2015(1):157-160.
- 28 3年投入30亿元 推动我省全面加强历史文化遗产保护利用[EB/OL]. [2023-08-17]. https://www.sohu.com/a/640791903_121106884.
- (王沛 副研究馆员 国家图书馆, 安平 馆员 国家图书馆, 陈怡爽 馆员 国家图书馆)
- 收稿日期:2023-10-19

《中国儿童青少年阅读现状与需求调研报告》发布

2023年12月28日,北京师范大学出版集团发布《中国儿童青少年阅读现状与需求调研报告》,报告显示:

- 超七成孩子的年阅读量在10本以下,有近两成孩子的年阅读量为11—30本,也有近一成孩子的年阅读量在30本以上。

- 94.1%的孩子主要的阅读场所是家里,其次是幼儿园/学校(48.5%),在各类公共阅读场所中,选择书店的比例为14.6%,校外图书馆为10.8%,绘本馆或阅读馆为3.3%,社区(村)阅览室为1.0%。

- 幼儿园阶段,“没有阅读氛围”是孩子很少进行课外阅读的首要原因;中小学阶段,“没有兴趣”是孩子很少进行课外阅读的首要原因;选择“没有时间”的比例从幼儿园阶段的18.0%上升至7—9年级阶段的42.5%。

- 在各学段中,均有八至九成学生平时喜欢看纸质书。除此之外,幼儿园、1—3年级、4—6年级孩子平时喜欢听有声书的比例最高(39.6%、28.9%、25.6%),7—9年级孩子平时喜欢用手机阅读的比例最高(39.7%)。

- 84.7%的孩子在整体阅读方面存在困难,排名前三的依次是不知道怎么选书(50.7%)、不知道读书的方法(28.1%)、缺少可阅读的书籍(22.9%)。

- 50.6%的父母的年阅读量不超过5本,仅23.3%的父母年阅读量超过10本;父母每天的阅读时长以15—30分钟为主(38.2%),且有23.9%的父母几乎不阅读。

- 有46.1%的家庭总藏书量在25本及以下,56.3%的家庭里儿童青少年读物数量在25本及以下;家庭的儿童青少年读物越少,孩子的阅读兴趣和年阅读量越低、每天阅读时长越短、几乎不进行课外阅读的情况越多。

资料来源

少儿出版人需关注!一文了解儿童青少年阅读现状、分级阅读情况[EB/OL]. [2024-01-19]. <https://mp.weixin.qq.com/s/mU2MQqFwjB6LVyHVgl7ig>.

(国家图书馆研究院 提供)