

文化领域内的公私合作伙伴关系

文化行业公私合作的潜力巨大。该领域的合作既能弥补公共部门的融资缺口，又能为私营机构提供其感兴趣的投资机会。合作模式须尊重本地实情，造福一方百姓，有利社会环境。

此类合作依赖于良好的国家法律、制度、政策和行政环境，旨在提供能力建设、知识转移和追求卓越的机会，同时鼓励创业。

我们如何才能构建双赢、创新、合理、可持续的公私合作模式？

背景介绍¹

会议目标

本次会议的目标是提升对文化行业公私合作（PPP 模式）的本质、范围、机遇和挑战的认识。合作模式包括以下三种：

- 公私合营企业；
- 慈善事业；
- 企业的社会及环境责任。

会议旨在向政策制定者展示 PPP 模式在实现文化领域的目标（譬如保护和推广）及促进地区发展等方面的潜力，并向慈善组织和私人投资者宣扬文化行业在企业金融、社会和环境责任层面提供的成功合作的机遇及产生的附加值。

为此，会议将研究双赢合作模式，评估文化行业公私合营企业在制度与运营方面的挑战，探讨有利于民间投资的政策法律框架，提供学习最佳实践和成功经验的平台，同时推介框架建设的实际做法。

文化即资产

文化乃是个体自豪感的源泉。文化具有激励和凝聚作用，能将一个国家最好的形象展现给世界。那些文化遗产颇丰、人民却不富裕的经济体正可利用文化这种独一无二的改造作用来提升社会经济条件。“文化并不独立于世界发展之外，它处于再真实不过的经济环境之中。”²

将文化视为一笔资产而非单纯的资源消耗，这种观念对世界上许多国家而言还很新鲜。身处社会经济需求尚未得到满足的年代，上述国家往往将文化作为奢侈品看待，也正是这种态度导致了物质和非物质文化遗产的衰退和败落，以及公共部门对文化投资的大幅削减。然而，事实清

¹ 由路易·蒙雷亚尔（Luis Monreal）和娜达·阿尔·哈桑（Nada Al Hassan）所作。

² 阿卡汗（Aga Khan）殿下于 2008 年 11 月 16 日在亚维农论坛上的讲话。

楚地表明，为历史街区居民提供支持，保护和振兴文化遗产，通过以文化为导向的城市复兴运动推进创意城市建设，这些措施均有助于社会经济发展。此类项目可强化民众归属感，优化管理，发展公民社会，增加收入和经济机遇，提高对于人权的重视程度，以及加大环境整治力度。

合作模式

近年来涌现出了各种各样的创新融资手段，涉及范围包括国际银行、小额信贷机构、慈善组织、网上社会企业乃至普通民众，而政府和民间投资者的合作模式之多也丝毫不亚于此。

以下为该等创新融资机制的背景资料，以及评估文化行业公私协同投资的考虑因素：

关于 PPP 模式的几点思考

PPP 模式等创新融资机制具有以下优点：

- 提升对私营机构潜在贡献的认识；
- 缓解政府及捐助机构在预算紧缩环境下的财政负担；
- 最不发达国家尽管公共资源普遍有限，但是往往拥有极其丰富的文化遗产，因而可从此类合作中获益；
- PPP 及其他公私协同投资模式的潜在优点还包括：执行速度快、灵活性强、服务质量改善、运营高效、使用现代科技手段、市场准入/网络、透彻的市场研究、最优的风险分担、关注度高、商业激励，以及其他公共目标和商业属性；
- PPP 及其他公私协同投资模式旨在提升合作伙伴的比较优势，汇集资源，维持公私利益平衡，确保透明度，以及缓和交易成本高企；
- 公私合作需要综合规划和持续推进，尤其体现在以下方面：
 - 文化行业的特异性
须明确公共部门对文化资产、产权及创意产业相关知识产权等所应承担的责任。
 - 管理系统及政策框架
须兼顾相关管理系统（无论集权还是分权）、经济环境，以及对资源的竞争需求。
 - 法律/行政框架
须注重构建有利于接纳民间资本和鼓励投资的环境。
 - 制度、运营能力和机制
须牢记公共部门的能力（配备具有技术、财务、管理技能的员工）及能力建设（技术支持和培训）等事宜。

关于慈善事业的几点思考

私人基金会的捐助规模不断扩大，在决定世界发展进程方面也发挥着日益显著的作用。

尽管主要的私人基金会多年来都倾向于支持本国的慈善事业，其援助工作正逐步跨越国界，而发展中国家所获得的捐助占总量的比重也越来越大。对于正在寻求多、双边援助机构的替代者的援助组织、非政府组织和社会企业而言，私人基金会的捐助已显得愈发重要。此类援助往往有利于推动可持续发展进程，有时还包含一些以结果为导向，且影响力显而易见的创新实验手段。

关于企业社会及环境责任的几点思考

企业社会及环境责任能在以下层面创造附加值：

通过以下途径为本地社会和可持续发展构建双赢局面：

- 社会协商参与；
- 采取合乎伦理，同时对环境负责的行动；
- 合理实践；
- 创造本地就业岗位；
- 本地能力建设；
- 发展本地企业；
- 提升公民社会的作用。

将企业社会及环境责任延伸至文化行业：机遇、潜力、利益、挑战。

文化遗产乃重中之重

我们能利用文化遗产构建可持续的PPP模式。“希望发展更多的公私合作，以期保护和修复祖先留下的遗产，这些遗产通常位于城镇中那些被忽视的角落。”³

我们可采取多项手段和流程创办高效的公私合营企业。多年来，PPP协议已应用于发达国家大型基础设施及工业项目的开发，并且作为大型服务性企业私有化的途经，提高了企业效率、降低了税收成本。然而，许多国家尚未意识到，PPP模式在非营利性领域也可成为一种有效工具，尤其体现在文化遗产的保护、修复及经济利用方面。

文化资产通常为国家所有。尽管它们能够获得公共部门的资助，但是优先级偏低。然而，这种状况正在发生转变。今天，许多国家的私营部门、公民社会机构和政府都已开始通过公私合作为文化遗产的保护提供帮助，使其开发成为一项社会经济资产。

在此背景下，PPP模式有望成为促进利益相关者合作的有效工具。该模式可确保各类技能和各方意见在项目中得到整合，同时协助安排已改造/已修复文化资产的实施后管理及运营。根据这一模式，公共部门将负责监督管理、行政支持及投资框架的建立；而私营机构将负责项目管理、协调各利益相关者，并建立特定机制，以期通过捐助机构或以贷款形式获得第三方资本，而此类贷款可凭借已修复文化资产的创收能力分期偿还。

³印度总理曼莫汉·辛格于2004年在印度新德里胡马雍陵举办的阿迦汗建筑奖颁奖典礼上的讲话。

阿迦汗文化基金会等组织的经验告诉我们，出于落实文化遗产保护和社会经济开发项目的考虑，同各国及地方政府建立公私合作将有利于相关方面实现既定目标，同时协助克服PPP模式在文化遗产领域的构建及高效管理所面临的严峻挑战。

当前面临的主要挑战包括：

- 国家法规中缺乏关于在非营利性文化产业构建 PPP 模式的先例；
- 缺乏将重要文化遗产的管理权转交私营机构的先例；
- 人们难以理解和接受如下观念：即通过文化资产孳生收益以确保该资产的长期可持续性，也是合理利用文化资产的一种方式；此外，非营利性项目开展商业活动也是合乎法规的；
- 有必要高效协调特定地区公私合作伙伴的法律、行政、技术和财政实力；
- 公共部门和私营机构的关键成员在管理文化方面存在差异；
- 鉴于公共部门往往因为政治环境发生变化而频繁更替核心成员，有必要不断发展同公共部门合作伙伴的关系。

然而，文化遗产领域的PPP模式无需局限于政府和私营慈善组织之间的合作。有必要建立公共部门同多元公民社会中其他成员的合作机制，形成融合政府、企业、非政府组织、高校、信仰团体等的多样化合作模式。以上成员同公共价值与社会福利关系密切，不仅能提供财政支持，而且能输出人力资源和智力资本。

政府同私营机构的合作收获颇丰。政府可以创造有利环境，发挥公共部门的专长和私营机构的创业精神，通过文化资产的保护及合理利用，给社会带来巨大收益。

全球发达国家和发展中国家的经验表明，政府、企业，以及公民社会中各类机构之间的合作在为提供社会服务、开发人力资源、保护和推广文化遗产寻求创新手段方面具有巨大潜力。此类公私合作是建立在风险分担、财政分成、信用分享的基础之上的，由于对市场波动具有缓冲作用，因而具有长期发展前景。

为了让发展中国家的历史名城拥有一个可持续发展的未来，我们首先必须从战略上促使文化遗产成为经济发展的一笔资产，以期增加社会机遇，提升生活水平，摆脱贫苦束缚。此项战略的关键在于逐步发展上述国家的中产阶级。针对保护民间及历史建筑、基础设施和公共服务等城市资产的集体责任，中产阶级将发挥重要的作用。

历史街区乃是人类文明发展不可替代的见证。传统的城市文化遗产保护手段未能从社会经济层面解决这一问题，因此已不足以确保历史街区的生存。为了圆满完成这一历史使命，光靠政府资源显然不够，还须仰仗私营机构的技术、金融与企业资源。