

国家文化公园立法的现状审视与完善进路

王 敏

(山东大学法学院, 青岛 266237)

摘要: 建好用好国家文化公园需要强有力的法制保障。既有国家文化公园立法层级较低且立法进程缓慢,立法理念以抢救性保护为主、预防性保护不足,有关国家文化公园保护的空間范围、管理体制、跨行政区域合作等关键内容付之阙如。为解决这些问题,应当分情形完善国家文化公园立法。(1)由国务院以“一园一条例”的方式,修改《长城保护条例》,制定大运河、长征、长江、黄河等大型线性空间的专门的国家文化公园条例,明确各个国家文化公园的边界,根据实际需要确立管理体制、规划、管控与标准、跨行政区域合作等制度规范,实现差异化、针对性管理。(2)对黄帝陵、孔府、卢沟桥等点状或面状文化遗产制定省级地方性法规,发挥地方能动性、与地方特色。(3)在《国家公园法》中对国家公园内的文化景观做出规范,对自然生态系统和历史文化资源进行整体性保护。

关键词: 国家文化公园立法;《国家公园法》;“一园一条例”;文化遗产

党的“二十大”报告提出“加大文物和文化遗产保护力度,加强城乡建设中历史文化保护传承,建好用好国家文化公园”。国家文化公园是中国向世界输出的大型文化遗产保护与管理模式^[1],在承续国家文脉、坚定文化自信、形塑文化认同等方面具有重大意义^[2]。自2017年国家提出规划建设国家文化公园以来,国家先后制定出台了相关政策,相关省市进行了国家文化公园建设的实践与探索。例如,2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》(简称“《方案》”)确立了国家文化公园的建设目标与范围、主要任务、重要举措等。且伴随着实践的发展,国家文化公园的范围不断拓展。2021年,国家文化公园建设工作领导小组分别印发了长城、大运河、长征国家文化公园的专门的建设保护规划。这些规范性文件为国家文化公园建设确立了具体的时间表、路线图。

近年来,如何建设和管理国家文化公园成为学术研究的重要前沿议题,特别是从2019年以来,文化旅游研究领域的学者提出了诸多有益研讨,研究数量明显增多且研究内容拓展。然而,从法学的视角对国家文化公园立法的研究相对较少。国家文化公园的建设、保护、管理离不开强有力的法治保障,制定和完善有关法律法规保障这些主题明确、内涵清晰、影响突出的文化遗产进行公园形制和意义的建设,既是建设文化遗产保护强国的题中之义,也是中国建设生态文明法治体系的重要内容之一。通过立法可以平衡多元利益与多元目标,有效解决多头管理、无序竞争、资源浪费等难题。本文通过对国家文化公园立法的现状审视提出其具体的完善进路,以期对国家文化公园保护有所裨益。

收稿日期: 2023-01-03; 修订日期: 2023-05-05

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(19JJD820004); 山东省社会科学规划重点项目(21BFXJ01); 青岛市博士后资助项目(QDBSH20230102071)

作者简介: 王敏(1992-),女,山东临沂人,博士,主要从事环境法学、行政法学研究。

E-mail: whurielwangmin@163.com

1 国家文化公园保护需要法制保障

制定和完善国家文化公园相关法律法规是落实党的“二十大”报告提出的“建好用好国家文化公园”的关键举措。建好用好国家文化公园需要建立完善的法律法规政策规范体系。在现代社会，法律与政策共同组成了国家治理的重要工具，二者相互联系、密切配合。在某种意义上，政策与法律只有一步之遥，成熟的政策可能经由立法转化为法律^[3]。政策所具有的灵活性、便捷性等优势在国家文化公园创建之初具有明显优势，可以为地方的试点实践提供有效支撑。然而，伴随着国家文化公园建设日益走向成熟，以“政策”驱动的国家文化公园保护难免会对现行法律和制度体系形成诸多挑战，且变动频繁的政策难以为国家文化公园的建设、保护、管理提供系统化、长效性的制度保障。立法作为传统文化传承最为稳定的路径，经由严格的立法程序形成的法律可以形成稳定的社会规则^[4]。通过立法既可以将有关国家文化公园建设保护的国家政策具体化，形成具有可操作性的制度规范，引导行政部门具体执行；也可以将行之有效的国家文化公园成果经验固定下来，明确有关的权责关系、运营、监管模式，为其建设、保护、管理、运行提供有力的规则保障。

规范国家文化公园保护行为，推进国家文化公园保护进程。目前，国家大力推进的五大国家文化公园，作为多功能、公益性、大尺度线性空间^[1]，在建设过程中必然涉及跨行政区域协调的问题。由于各地经济水平、认识以及自然禀赋等存在诸多差异，各地对同一文化遗产的保护进度不一、标准各异。以长城为例，北京早已建成著名景区，而有的地区保护不足。例如，引发社会广泛关注的辽宁省葫芦岛市绥中县的“最美野长城”，在修复过程中存在使用水泥抹平的行为，对长城保护造成了严重影响^[5]。同时，在以“中央统筹、省负总责、分级管理、分段负责”的安排下，有的地方积极加大财政投入并制定了详细的实施方案，而有的地方明显滞后。这些问题可以在立法中得到有效解决，经由立法可以对国家文化公园建设、保护与管理的行为进行有效规范，明确规划与建设保护标准，推进国家文化公园的保护进程。

平衡多元主体多元利益关系，为国家文化公园保护提供制度工具。在国家文化公园建设、保护、管理的过程中，必然涉及多元主体与复杂的利益关系，需要国家做出顶层设计，加强不同区域之间的统筹协调，并调动多元主体的积极性，对复杂的利益关系予以统筹考量，还需要建立完善的资金保障机制以满足国家文化公园保护的资金需求等。因此，需要以立法的方式明确国家文化公园的建设目标、管理体制、权责关系、公众参与、资金保障、法律责任等关键内容，并在其中对多元利益进行平衡，从而为国家文化公园保护提供法律上的行动推力。

2 国家文化公园立法的现实样态

当前，中国已经建立了中央立法与地方立法相协调，物质文化遗产、非物质文化遗产、传统文化精神全覆盖的文化遗产立法体系^[4]。在与文化遗产保护有关的国家立法层面，1982年中国制定了《文物保护法》，此后多次修改，不断满足中国文物保护的现实需要，为中国文物保护提供了法律保障。为加强长城保护，2006年国务院进行了专项立法，制定了《长城保护条例》，对长城的保护、利用行为进行规范。

近年来，国家高度重视流域保护工作，习近平总书记对长江、黄河等大江大河的流

域保护多次做出重要指示,国家确立了江河战略。在推进长江、黄河等大江大河流域保护工作过程中对其中的水文化保护予以了高度关注。《长江保护法》在总则部分设立单独一个原则性条款规定了加强长江流域文化保护;《黄河保护法》首次将弘扬和传承水域文化以法律形式编入流域立法之中,将“文化属性”纳入流域内涵,实现从水资源、水环境、水生态、水经济再到“水文化”的新发展,创新“生态环境—经济社会—文化传统”的法律规则^[6]。

相较于以往生态环境保护立法,《黄河保护法》对黄河文化保护作出了全面系统规范,将流域保护中的文化保护推向了新高度。展开来看,《黄河保护法》在总则中,将“保护传承弘扬黄河文化”作为该法的立法目的之一,与生态保护、高质量发展等立法目的相并列;明确建立健全文化遗产标准体系,并设置宣示性条款对国家加强黄河文化保护传承弘扬的基本面向做出明确规范。在具体章节中,设置“黄河文化保护传承弘扬”专章,对黄河文化保护传承弘扬规划、研究、调查、认定、数据共享以及文化遗产和非物质文化遗产保护等做出具体规范。特别是第96条,对国家建设黄河国家文化公园做出了专门规定,明确了国务院发展改革部门、文化和旅游主管部门组织开展黄河国家文化公园建设的职责。在“保障与监督”一章中,明确国家支持设立黄河流域生态保护和高质量发展基金,专项用于黄河文化保护传承弘扬等事项,为其提供资金保障。在“法律责任”部分,规定了破坏文化遗产等造成他人损害的侵权责任等,从而增强了对破坏黄河文化遗产行为的刚性约束。

在地方层面,出现了专门立法、专门条款、附带条款三种类型^[7]。贵州省率先进行专门立法,制定了《贵州省长征国家文化公园条例》,其他省份则在有关立法中将国家文化公园保护写入其中。在“北大法宝”上,对地方性法规以“全文”+“国家文化公园”为检索条件进行检索,经过筛选与分类可以得到表1的统计结果^①。通过梳理可以发现,在流域保护地方立法中,《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》《陕西省渭河保护条例》《贵州省乌江保护条例》以及云贵川三省围绕赤水河流域保护制定的赤水河流域保护条例均设置了文化保护与传承的具体章节,将文化保护传承与水污染防治、水资源保护、绿色发展等事项相并列,扩大了流域保护的内涵。

3 既有国家文化公园立法的问题检视

3.1 立法层级较低且进程缓慢,法制供给不足

在国家立法层面,仅有《黄河保护法》将国家建设黄河国家文化公园写入其中,而在其他立法中并未涉及,虽然该法在法律上确认了黄河国家文化公园的法律地位,明确了其建设主管部门,而对于如何建设需要进一步由国务院制定专门的行政法规做出规范。在国家大力推进的五大国家文化公园建设中,目前,只有《长城保护条例》对长城保护作出了规范,其他四大国家文化公园的文化遗产保护并未有专门的保护条例。而《长城保护条例》制定于2006年,距离现在已经过去了十几年的时间,有关长城保护的内容早已不适应长城保护的现实需要。尽管《方案》早已提出了修订完善《长城保护条例》,制定大运河保护条例、长征文物保护条例等任务,但是,从实践来看,有关国家文化公园的立法进程缓慢。相较于中央与地方大力推进国家文化公园建设的实践,立法具

① 统计时间截至2022年12月28日。

表1 涉及国家文化公园的地方性法规统计

Table 1 Statistics of local regulations related to national cultural parks

类别	条例名称
生态环境保护	《贵州省乌江保护条例》
	《贵州省赤水河流域保护条例》
	《南京市长江岸线保护条例》
	《遵义市凤凰山国家森林公园保护条例》
	《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》
	《贵州省人民代表大会常务委员会关于加强赤水河流域共同保护的決定》
	《云南省人民代表大会常务委员会关于加强赤水河流域共同保护的決定》
	《四川省人民代表大会常务委员会关于加强赤水河流域共同保护的決定》
文化与文物保护	《贵州省长征国家文化公园条例》
	《山东省齐长城保护条例》
	《宁夏回族自治区长城保护条例》
	《河北省长城保护条例》
	《呼和浩特市长城保护条例》
	《大同市长城保护条例》
	《河北省大运河文化遗产保护利用条例》
	《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》
	《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的決定》
	《淮安市大运河文化遗产保护条例》
	《甘肃省非物质文化遗产条例》
	《遵义历史文化名城保护条例》
旅游与公共事业	《黑龙江省促进旅游业发展条例》
	《河南省公共文化服务保障促进条例》
	《天津市旅游促进条例》
	《菏泽市旅游促进条例》
	《常州市旅游促进条例》

有明显的滞后性。

在地方立法层面，国家文化公园立法主要散见于生态环境保护、文化与文物保护等立法之中，专门立法较少。除《贵州省长征国家文化公园条例》专门立法外，其他地方并未制定专门立法对国家文化公园保护作出具体规范，而且生态环境保护类、旅游和公共事业类的地方性法规中仅将“推动国家文化公园建设”写入其中，并未明确国家文化公园保护的制度措施。从数量上来看，在地方性法规中，对国家文化公园保护作出规范的省市数量较少。此外，根据遗产地域空间形态和面积规模进行分类，国家文化公园可以分为长城、长征、大运河、长江、黄河等线性文化遗产和黄帝陵、孔府、卢沟桥等点状或面状文化遗产，点状或面状文化遗产地理空间范围较小，通常只涉及某一行政区域^[8]。然而，目前，有关黄帝陵、孔府、卢沟桥等点状或面状文化遗产保护的地方专门立法付之阙如。

3.2 保护理念需要加强且创新性有待提升

一直以来，抢救性保护是中国文化遗产保护的主要理念，一系列文物保护措施的采用均围绕抢救性保护展开，然而对注重风险管理的科技保护意识应用不足。在面对气候变化等环境问题对文化遗产保护带来的冲击，预防性保护具有重要价值，例如，经实践表明，为应对气候变化带来的不利影响，预防性保护在长城保护中具有重要意义^[9]。

相较于中央立法对凝聚民族精神、延续民族文脉、关注文化遗产保护的文化定位和政治定位，地方政府更看重文化遗产的市场价值^[10]。在既有地方立法中，《山东省齐长城

保护条例》在“研究与利用”一章中对长城国家文化公园（山东段）做出了规范，《河北省长城保护条例》有关长城国家文化公园的规定也是出现在“长城利用”一章，《河北省大运河文化遗产保护利用条例》同样是在“大运河文化遗产利用”一章中作出规范，这样的立法安排反映出地方对国家文化公园开发利用的重视。诚然，建设国家文化公园可以为地方带来发展机遇和经济利益，各地势必会大力发掘本土文化与自然资源建设国家文化公园。然而，仅追求数量而不注重质量的盲目建设，即使在建成后，既有可能弃如敝履，也有可能竭泽而渔，需要警惕破坏性保护、掠夺式开发带来的一系列问题。同时，如何通过建设国家文化公园贯彻落实“保护优先”的理念，成为立法需要解决的一个重要问题。

既有地方立法关于国家文化公园的规定主要采用“照搬”或者“平移”《方案》中有关要求的方式对其作出规范，距离实质意义上为各个国家文化公园提供针对性管理措施的要求差距较大。以长城、大运河国家文化公园保护的有关立法为例，通过表2可以看出，在长城保护有关的地方性法规中，不同省份对国家文化公园的规定大同小异，并未根据本行政区域的实际情况做出差异性的规范。在大运河文化遗产保护的地方性法规中，浙江省、淮安市的地方立法仅做出了宣示性的规定，并未明确具体的制度措施。

表2 长城、大运河保护地方性法规中有关国家文化公园内容的统计

Table 2 Statistics of national cultural parks in local laws and regulations on the protection of the Great Wall and Grand Canal

条例名称	条款及其内容
《山东省齐长城保护条例》	第30条规划制度、公众参与
《河北省大运河文化遗产保护利用条例》	第15条规划制度、第40条各级地方政府的责任、第41条主体功能区建设
《宁夏回族自治区长城保护条例》	第28条建设长城国家文化公园与主体功能区建设
《河北省长城保护条例》	第33条规划制度、第34条管理体制、第35条主体功能区建设、第36条公众参与
《呼和浩特市长城保护条例》	第7条建设国家文化公园工程项目建设、第19条建设长城国家文化公园并发挥其文化教育等多重功能
《大同市长城保护条例》	第22条构建长城国家文化公园
《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》	第26条大运河国家文化公园建设与大运河文化遗产的文化属性和承载力相适应
《淮安市大运河文化遗产保护条例》	第25条推进国家文化公园建设

3.3 国家文化公园空间范围不清

明确的空间边界是国家文化公园保护的基础与前提。从法理的角度来看，对国家文化公园进行立法首先应明确具体的空间边界，从而对此空间范围内涉及国家文化公园建设、开发、利用、保护、管理等行为进行调整。国家文化公园所涵摄的范围已经从单一的国家文物保护单位向包含环境、资源、经济、文化等多要素在内的经济社会文化空间扩展。因此，需要合理确定国家文化公园的空间范围，将“环境—社会—文化”予以统筹考量。

综观既有立法和规范性文件，并未明确具体的国家文化公园的空间边界，各省（区）在制定有关国家文化公园规划时各行其是，体量过大问题突出^[11]。例如，陕西省编制的《黄河国家文化公园（陕西段）建设保护规划（征求意见稿）》中黄河国家文化公园（陕西段）的面积超过陕西省国土面积的2/3^[11]。过大的体量增加了建设难度，既难以形成区

域特色，也难以对文化遗产进行精准保护，超出需求的设计和太多希望表达自我的新建建筑、新设施和新园艺遮蔽了文化遗产本身的光辉^[8]。同时，空间重叠问题缺乏有效处理，在同一区域内，可能涉及多个国家文化公园，如何处理国家文化公园的空间重叠问题也是立法需要解决的重要问题。

3.4 国家文化公园保护的管理体制有待完善

完善的管理体制是国家文化公园保护的基本保证。“国家性”既是国家文化公园的鲜明底色，也是建设国家文化公园的基石与重要着力点^[12]。具有公有性质的遗产地，当地政府是其直接政策规划者与管理实施者，其完整性的实现在很大程度上有赖于管理部门^[13]。从《方案》来看，目前国家文化公园的组织管理由国家文化公园建设工作领导小组统筹，中共中央宣传部、国家发展改革委员会、文化和旅游部、国家文物局等部委分头负责^[11]。在立法中，《长城保护条例》明确国务院文物主管部门负责长城整体保护工作，《黄河保护法》要求“国务院发展改革部门、文化和旅游主管部门组织开展黄河国家文化公园建设”。而实际上在部委编制中并无相应的主管机构^[11]。

在地方实践中，各地根据本地区的实际情况进行了形式多样的管理体制探索。例如，在河北省长城国家文化公园的管理中，迁安市设立了“文化和旅游局+长城国家文化公园管理中心”、张家口市设立了“长城国家文化公园（长城保护）管理处”等管理模式^②。在长征国家文化公园的管理中，在广西，桂林市成立了红军长征湘江战役文化保护传承中心。在贵州，《贵州省长征国家文化公园条例》明确在省级层面建立长征国家文化公园综合协调机制，承担统一指导、统筹协调、审议重大政策与重大规划、督促检查等多项职责，省级长征国家文化公园主管部门和州市人民政府落实该协调机制的决策，并要求省级长征国家文化公园主管部门内设机构承担具体相关工作。

综合来看，各地以本地区的实际情况进行了形式多样的国家文化公园管理体制的探索，不仅省级行政区域之间存在较大差异，而且同一省内各市县行政区域之间也存在较大差异。尽管分散的管理体制可以为国家文化公园提供差异化、针对性的灵活管理，但是，这些管理机构的设置主要以临时性机构为主，缺乏稳定的管理机构^[14]。具有跨区域、整体性特征的线性国家文化公园，需要在国家层面建立统一管理机构对其建设、管理、保护各项工作进行统筹规划^[14]。同时，在分散的管理模式下，管理者只将目光聚焦于本行政区域而缺乏与其他行政区域的合作与联动，割裂了国家文化公园的统一性、整体性。此外，建设国家文化公园旨在形成具有多重功能的特定开放空间的公共文化载体，与居民的生产空间、生活空间密切交织，公众参与国家文化公园的管理具有更为重要的深远意义。然而，从实践来看，公众参与明显不足，尚未形成高效的社区共管模式。

3.5 跨行政区域之间协调不足

无论是长城、大运河、长征还是长江、黄河国家文化公园均涉及多个省份，跨行政区域是线性国家文化公园的一个基础特征。既有法律法规尚未对国家文化公园建设、保护、开发、利用的跨行政区域合作制度做出明确规范，在实践中，各地仍处于“各自为战”的状态。例如，在黄河国家文化公园的建设过程中，河南省有关部门在全球范围内发起了黄河标志和吉祥物的征集活动，并对其进行了公布；而陕西制定的《陕西省渭河保护条例》第95条要求“构建渭河流域文化重要标识体系”。然而，国家文化公园寻求

② 有关河北省长城国家文化公园管理情况可参见《中国文化报》2021年12月10日有关《河北有力有序推进长城国家文化公园建设》的报道。

公园内部的文化关联性和主题一致性^[1]。黄河国家文化公园的建设是一项国家重大文化工程,河南确立的黄河标志和吉祥物能否代表其他省区?作为黄河流域的重要支流渭河流域,其文化标识体系与黄河文化标识如何统筹?无疑,若是九省区各自确立本行政区域内的黄河标志将不利于黄河国家文化公园标志的统一协调^③。

4 国家文化公园立法的完善进路

从长期来看,在时机成熟之时,由全国人大常委会制定出台《国家文化公园法》,作为综合性、专门性法律对国家文化公园的设立目的、管理体制、设立标准、政府责任、管制措施、跨行政区域合作、公众参与、资金保障、公益诉讼、法律责任等共性问题、难点与重点问题作出制度设计,是中国国家文化公园法制建设的必经之路。然而,客观上各个国家文化公园之间差异巨大,如长征以流动的线路为主体,缺少连贯的地物作为依托,与长城、大运河等国家文化公园显著不同,面临着更大的建设难度^[15]。并且,目前国家文化公园保护处于起步阶段,采用何种管理体制、管理模式、管理措施都在摸索中,诸多关键问题尚未解决,统一立法时机尚未成熟。因此,从现实出发,当前国家文化公园立法应当根据《方案》提出的具体路径进行完善,一则通过嵌入的方式推动保护传承利用协调推进理念入法入规;二则按照“一园一条例”的方式制定并完善长城、大运河、长征等线性国家文化公园专门立法,为日后的国家统一立法积累经验。

4.1 大尺度线性空间文化遗产的立法完善进路

4.1.1 以“一园一条例”推进大尺度线性空间的专门立法

一方面,对长城、大运河、长征、黄河、长江这些具有鲜明文化特色的大尺度空间进行管理需要根据其各自特色进行专门立法,在确定管理目标、保护措施等关键制度时做出针对性的规定,为其提供差异化、针对性的制度保障。另一方面,这些涉及诸多行政区域的大型线性文化遗产具有整体性、系统性特征,进行国家文化公园建设需要充分考虑地域广泛性、文化多样性、资源差异性,需要完整、真实且延续的实现文化遗产保护。因此,应当突破地方立法分散性、区域性的制约,发挥国家立法的整合和引领作用,在国家层面根据各个国家文化公园的特色制定专门的行政法规,为各个国家文化公园建设提供统一、规范的制度保障,有效节约立法资源,解决跨行政区域统筹协调难题。通过制定行政法规的方式,既可以将国家有关国家文化公园保护的政策方向与制度具体化,指引地方政府的行政行为;也可以解决国家文化公园保护过程面临的突出、重点与难点问题,为各个国家文化公园提供差异化、针对性的制度保障;还可以为日后国家文化公园的统一立法积累经验。

国务院应尽快修订《长城保护条例》,加快制定《大运河保护条例》《长征文物保护条例》,对长城、大运河、长征国家文化公园的建设、保护做出规范。根据《立法法》的有关规定,国务院还应当加快制定《长江国家文化公园保护条例》《黄河国家文化公园保护条例》,对《长江保护法》《黄河保护法》中的有关规定予以贯彻实施。以黄河国家文化公园的立法为例,国务院应当尽快制定《黄河国家文化公园保护条例》,细化、落实《黄河保护法》中关于黄河文化保护传承弘扬的各项规定,将黄河国家文化公园作为实现

③ 有关黄河文化公园标识不统一的论述参见“祁文共赏”公众号2022年5月26日发表的祁述裕教授的《国家文化公园建设的现状、问题和展望》一文。

黄河文化保护传承与弘扬的关键路径,对黄河国家文化公园的建设、保护、管理全过程做出细致规范,加强跨行政区域的统筹协调、平衡多元利益关系、发挥黄河流域文物和文化资源的综合效应。

4.1.2 “一园一条例”的核心规范

(1) 确立国家文化公园的空间边界。过大或者过小的空间范围都难以实现国家文化公园的整体性保护。在立法中,国家文化公园的空间范围需要从地理空间向经济社会空间再到文化空间拓展,需要在“自然环境—经济社会—文化传统”这一复合巨型系统中,调整人类开发、利用、改造、保护文化遗产形成的复杂社会关系,建立全面的法律保护规则体系。值得注意的是,在确立各个国家文化公园的空间范围时需要妥善处理好国家文化公园之间的交织性,避免产生国家文化公园之间的冲突,并且在必要时,应当设置专门的条款,统筹协调国家文化公园之间的关系。

(2) 拓展保护理念,从抢救性保护向预防性保护拓展。“国家文化公园”概念的提出是对中国长期实行的以国家文物保护单位为主体的文化遗产保护制度的创新^[16]。建设国家文化公园是为了更好地保护和利用文化遗产,从而凝聚民族精神、延续民族文脉。国家文化公园的建设应当与地域生态、地方生产、社区生活相融合^[16],在与生态、生产、生活融合的过程中应当坚持“保护优先”的理念,从抢救性保护向预防性保护拓展,实现国家文化公园的整体性保护与融合性发展。强调“保护”并非否定利用,而是在保护中利用,在发展中保护。以长城保护为例,在修改《长城保护条例》时,应当及时更新立法理念,确立“保护优先”的基本原则,加强风险管理,注重预防性保护,将长城国家文化公园融入长城保护、研究、利用等各个章节中,使其成为长城文化遗产保护和利用的重要载体。

(3) 明确国家文化公园利益相关者的权利义务。文化遗产有效利用是其保护的关键内容之一,整体性保护与融合性发展同样重要^[16]。在国家立法中,应当对国家文化公园建设所涉及的利益相关者的权利予以确认,明确其承担的义务,并对其因保护、开发、利用形成的复杂利益关系予以规范和调整。同时,需要对公众参与、特许权经营等关键事项作出具体规范。

(4) 建立国家文化公园的监督管理体制。① 长城、大运河、长征、长江、黄河等国家文化公园各具特色,其监督管理体制的确定也应当因地制宜。例如,在长城保护立法中,国务院文物主管部门负责长城整体保护工作,在地方层面,为满足当前以省为单位进行的国家文化公园建设的现实需要,可以考虑建立省级协调机构负责本省长城国家文化公园的保护工作。在长江、黄河等流域空间的国家文化公园立法中,需要将其管理体制与流域国家立法确立的流域保护管理体制相衔接,明确长江、黄河国家文化公园的管理机构及其具体职责。② “基于生活的自然传承”和“基于立法的制度传承”均是文化传承的基本模式^[4],注重整体性保护的国家文化公园建设本身蕴含着对“基于生活的自然传承”的肯定,因此,需要探索建立社区共管的管理机制。

(5) 建立国家文化公园的规划、管控与标准制度体系,设定国家文化公园建设的基本目标与制度底线。① 参照国家公园建立的规划体系,在国家层面确立国家文化公园保护目标,建立包含总体规划、专项规划、年度计划等在内的国家文化公园具体规划体系,将国家确立的国家文化公园保护目标分解落实,为各个国家文化公园提供差异性的

法律技术保障^[17]。国家文化公园的总体规划也是妥善处理国家文化公园之间存在的空间重叠问题的重要途径,从总体规划的层面对空间重叠的各个国家文化公园之间做出整体考量。②通过“管控区+许可清单”的模式,建立分区、分类用途管制制度。功能区划具有实现不同的管理目标、实施精细化管理与不同的经营利用强度、明确不同的管理责任等多重功能^[18]。在各个国家文化公园条例中,应当发挥功能区划的重要作用,明确《方案》中管控保护、主题展示、文旅融合、传统利用四类主体功能区的具体内涵、建设标准,明确管控保护区内的禁止性活动,实行动态管制,确立国家文化公园保护的底线。③建立国家文化公园的标准准入制度。国家应当在综合考虑文化布局 and 自然生态空间保护需要的基础上,根据国土空间规划,编制国家文化公园布局方案,在此基础上,由省级人民政府提出具体的创建申请,只有那些具有文化代表性的特殊区域才可以申请成为国家文化公园。

(6) 建立跨行政区域合作制度体系。①在国家层面,建议将现有的国家文化公园建设工作领导小组调整为战略协调机构,并增加国家文化公园相关省份作为成员,统一指导、统筹协调国家文化公园的保护、建设、管理等工作,并对跨行政区域的重大事项进行统筹协调^[14]。②建立地方政府协同治理的制度体系,破解以行政区划为基础的保护模式带来的难题。一则建立国家文化公园信息共享与交流制度。建立国家文化公园信息共享系统,在该系统内,国务院有关部门和各个省级人民政府及其有关部门共享各个国家文化公园的生态环境、自然资源、管理执法等信息,为各地区的国家文化公园保护、建设、管理提供信息支持。二则建立各级地方政府的参与协商制度。通过联席会议等方式搭建协商平台、确立协商规则,加强各地区之间的交流与合作,促进地方政府之间达成共识。三则建立联合监管制度。为解决监管权力分割、信息孤岛、标准各异等问题,建立跨行政区域联合执法监管制度,共享监管信息与统一监管标准。

4.2 黄帝陵、孔府、卢沟桥等点状或面状重大历史文化遗产的立法进路

黄帝陵、孔府等点状或面状重大历史文化遗产是中华文化的重要组成部分,他们同样具有明确的主题、清晰的内涵与突出的影响,也是中华文化的重要标识。这些点状或面状文化遗产与长城、黄河、长江等大型线性文化空间不同,其涉及的地理空间范围较小,通常不涉及跨行政区域协调的问题。因此,对于这些点状或面状文化遗产无需由国家统一立法,由相关地方制定专门的地方性法规即可满足保护的现实需要。值得注意的是,为了避免地方对文化遗产“重开发利用轻保护”造成的超负荷利用和破坏性开发等问题,提升保护成果,应当由文化遗产所在地省级人大常委会从这些点状或面状文化遗产的现实性、特殊性出发制定省级地方性法规,通过较高位阶的地方立法为这些重要的文化遗产保护提供法律保障。

点状或者面状文化遗产是发挥地方积极性与能动性、突出地方特色的关键窗口,发挥其“小而精”的优势,打造具有鲜明特色的国家文化公园形式。地方在制定专门的地方性法规时,应当充分发挥地方立法的执行、自主与创新功能,将国家各项文化遗产保护的法律法规与政策在这些点状或面状国家文化公园中贯彻实施,并创新国家文化公园的管理体制、管理形式以及开发利用保护的各項法律制度,为国家文化公园管理积累制度经验。

5 国家公园文化景观的立法表达

5.1 国家公园与国家文化公园的空间交融

国家文化公园自提出以来就面临着如何处理与国家公园的关系问题且这一讨论将不断调整,尽管国家文化公园与国家公园二者并非包含关系,国家公园的首要目标是保护自然生态,国家文化公园的目标是通过遗产教育和文化旅游实现文化认同和文化遗产,二者是两套独立运行的管理系统(或体制)^[1]。但是,从空间的角度来看,国家文化公园与国家公园在空间范围上存在着交融性。并且,既有的研究证明,自然资源和人文资源是区域旅游开发的核心吸引物,是景区开发与建设的主体^[19]。例如,长江、黄河、澜沧江的源头汇水区三江源地区是中国重要的国家生态安全屏障,为保护这一地区生态环境,国家已经设立了三江源国家公园。而该地区不仅具有独特的自然景观,也孕育了丰富、神秘的人文资源,其与长江、黄河文化具有紧密联系,建设长江、黄河国家文化公园不能抛开这一部分而不谈,三江源地区文化内涵的发掘对于长江、黄河国家文化公园内涵的丰富具有重要意义^[20]。再如,武夷山国家公园不仅是中国自然保护地体系的核心内容之一,还是世界自然与文化双遗产地,其文化内涵对于中华文脉传承具有重要意义,这就在事实上形成了国家公园与国家文化公园的复合空间。又如,国家文化公园中的建筑遗产,作为文化遗产的重要组成部分,历史文化是其存在的根本,历史文化与人工建筑相融才形成了独特的文化遗产^[21]。

“保护自然生态和自然文化遗产的原真性、完整性”是国家公园功能定位的主要体现^[22]。作为广义的“生态保护”涵盖环境保护、生态保护、自然资源管理、自然和文化遗产以及附着于有形的生态环境要素之上的无形的文化保护^[23]。为解决国家公园与国家文化公园的空间交融性所产生的空间重叠问题,推动保护传承利用协调推进理念入法入规,对于那些分布在国家公园中的重要文化遗产应当在国家公园立法中做出明确的规范,为其保护提供有效的制度供给,推进国家公园的一体化、系统化保护水平。

5.2 文化景观在《国家公园法》中的立法表达

中国古人将儒道佛等各种思想融合到风景建设、保护与审美活动中,并促进相关文化发展,形成了独树一帜的文化景观^[24]。在中国,自然保护地具有生态和文化双重价值,文化景观就是自然与文化的交界面^[25],国内外已经对自然生态系统和历史文化资源整体管护形成共识^[26]。当前,制定《国家公园法》已经成为社会共识,《国家公园法(草案)》已经公开征求意见。在该草案中,多处内容与文化景观的保护息息相关。例如,第24条明确将国家公园范围内人文资源等调查统计成果进行系统整合、形成本底数据并实时更新;第29条规定在国家公园范围内修筑设施和开展建设活动采取必要措施,减少对人文景观等的不利影响;第32条规定各级人民政府加强国家公园范围内历史文化和遗产保护工作的职责,明确国家支持单位和个人提供国家公园文化服务;第33条规定巡护人员对破坏人文资源等的违法行为予以制止并及时报告;第34条明确开展文化遗产、风险管控等科学技术的研究、开发和应用。

具有典型性和代表性的《国家公园法》,将在中国自然保护地法律体系中起到重要作用^[22]。并且,该草案第17条已经明确“国家公园批准设立后,国家公园范围内不再保留其他类型的自然保护地。”尽管《国家公园法(草案)》对国家公园中的文化景观做出了一定的规范,但是,从现实来看,并不能真正做到自然生态系统和历史文化资源整体管

护。在制定《国家公园法》的过程中,需要妥善处理自然资源保护与文化资源保护之间的关系,为后续自然保护地法律体系构建提供参照,实现对自然生态系统和历史文化资源整体管护。

《国家公园法(草案)》应从以下几个方面进行完善,(1)建立国家公园文化景观的专项规划,对国家公园中的文化景观组织编制专项规划。(2)建立国家公园文化景观数据库,例如,第25条,可以将对文化景观纳入监测体系,开展综合监测评价,实现动态监测和智慧管理,开展生态风险评估预警和人类活动影响分析,共享监测数据、定期发布监测评估报告。(3)开展文化景观的专项保护,在第31条中补充文化景观的要求,将文化景观与自然遗迹、自然景观等并列,作为特定保护对象,制定保护管理目标,开展专项保护。(4)探索建立国家公园管理机制与国家文化公园建设的协调联动机制。在今年的两会上,全国政协委员连玉明提出了“探索建立三江源国家公园管理机制与长江国家文化公园建设的协调联动机制,实现协同保护”的建议^[20]。该建议对加强国家公园与国家文化公园的联动具有重要意义,本文赞同这一观点,建议在《国家公园法》中设置一个专门的条款,建立国家公园管理与国家文化公园建设的协调联动机制,实现国家公园与国家文化公园之间的良性互动。

6 结论

国家文化公园的出现意味着国家文化形象以新的载体形式进行表达和传播^[27],体现了生态环境保护与文化遗产保护的整体性保护理念^[13]。强有力的法制保障是国家文化公园保护的基本保证。从现实出发,各个国家文化公园之间存在着较大的差异,应当分情况予以对待之。对长城、大运河、长征、长江、黄河等大型线性空间应当由国务院按照“一园一条例”制定专门的行政法规,实现差异化、针对性管理,明确国家文化公园的空间范围、管理体制,设定国家文化公园建设的基本目标与制度底线,建立跨行政区域合作制度体系,平衡多元目标与多元利益,弥合冲突;由地方省级人大常委会对点状或面状国家文化公园制定专门的地方性法规,加强点状或面状文化遗产的保护;并将文化景观在《国家公园法》中予以合理表达,对自然生态系统和历史文化资源进行整体性保护。

参考文献(References):

- [1] 李飞,邹统钎.论国家文化公园:逻辑、源流、意蕴.旅游学刊,2021,36(1):14-26. [LI F, ZOU T Q. National culture parks: Logical, origins and implications. Tourism Tribune, 2021, 36(1): 14-26.]
- [2] 陈波,庞亚婷.黄河国家文化公园空间生产机理及其场景表达研究.武汉大学学报:哲学社会科学版,2022,75(5):66-80. [CHEN B, PANG Y T. Space production and scene manifestation of the Yellow River National Cultural Park. Wuhan University Journal: Philosophy & Social Science, 2022, 75(5): 66-80.]
- [3] 肖金明.为全面法治重构政策与法律关系.中国行政管理,2013,(5):36-40. [XIAO J M. Restructuring the relationship of law and policy for the purpose of comprehensive legalization. Chinese Public Administration, 2013, (5): 36-40.]
- [4] 杨建军.通过立法的文化传承.中国法学,2020,(5):127-145. [YANG J J. Cultural inheritance through legislation. China Legal Science, 2020, (5): 127-145.]
- [5] 国家文物局.国家文物局相关负责人回应媒体关注的辽宁绥中长城点段保护维修问题, http://www.ncha.gov.cn/art/2016/9/22/art_722_133694.html, 2016-09-22. [State Administration of Cultural Heritage. Officials from the State Administration of Cultural Heritage responded to media concerns about the protection and maintenance of sections of the Great Wall in Suizhong, Liaoning province, http://www.ncha.gov.cn/art/2016/9/22/art_722_133694.html, 2016-09-22.]
- [6] 黄辉.“走向流域法治”系列报道之三 黄河保护法出台始末.民主与法制,2023,(4):25-30. [HUANG H. The introduc-

- tion of the Yellow River Protection Law. *Democracy and Law*, 2023, (4): 25-30.]
- [7] 钱宁峰, 徐奕斐. 积极推动江苏国家文化公园立法. 唯实, 2022, (4): 52-54. [QIAN N F, XU Y F. Actively promote the legislation of Jiangsu national cultural parks. *Reality Only*, 2022, (4): 52-54.]
- [8] 孙华. 国家文化公园初论: 概念、类型、特征与建设. 中国文化遗产, 2021, (5): 4-14. [SUN H. On the concept, type, characteristics and construction of national cultural parks. *China Cultural Heritage*, 2021, (5): 4-14.]
- [9] 刘文艳. 挑战与应对: 气候变化影响下的长城保护. 自然与文化遗产研究, 2022, 7(4): 24-34. [LIU W Y. Challenges and responses-protection of the Great Wall under the impact of climate change. *Study on Natural and Cultural Heritage*, 2022, 7(4): 24-34.]
- [10] 麻国庆, 朱伟. 文化人类学与非物质文化遗产. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2018: 81-84. [MA G Q, ZHU W. *Cultural Anthropology and Intangible Cultural Heritage*. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2018: 81-84.]
- [11] 祁述裕. 国家文化公园: 效果如何符合初衷. 探索与争鸣, 2022, (6): 5-7. [QI S Y. National cultural parks: How does it work. *Exploration and Free Views*, 2022, (6): 5-7.]
- [12] 冷志明. 国家文化公园的“国家性”建构研究. 吉首大学学报: 社会科学版, 2022, 43(5): 85-92. [LENG Z M. On the construction of "national character" of national cultural parks. *Journal of Jishou University: Social Sciences*, 2022, 43 (5): 85-92.]
- [13] 邹统钎, 仇瑞. 国家文化公园整体性保护思想诠释与路径探索. 民俗研究, 2023, (1): 59-68, 157-158. [ZOU T Q, QIU R. Interpretation and path exploration of the concept of integrated conservation of national cultural parks. *Folklore Studies*, 2023, (1): 59-68, 157-158.]
- [14] 吴丽云, 邹统钎, 王欣, 等. 国家文化公园管理体制机制建设成效分析. 开发研究, 2022, (1): 10-19. [WU L Y, ZOU T Q, WANG X, et al. Effects, problems and suggestions on the formulation of management system and mechanism of national culture parks. *Research on Development*, 2022, (1): 10-19.]
- [15] 李磊, 陶卓民, 赖志城, 等. 长征国家文化公园红色旅游资源网络关注度及其旅游流网络结构分析. 自然资源学报, 2021, 36(7): 1811-1824. [LI L, TAO Z M, LAI Z C, et al. Analysis of the internet attention and tourism flow network structure of red tourism resources in Long March National Cultural Park. *Journal of Natural Resources*, 2021, 36(7): 1811-1824.]
- [16] 邹统钎. 国家文化公园的整体性保护与融合性发展. 探索与争鸣, 2022, (6): 8-11. [ZOU T Q. Overall protection and integrated development of national cultural parks. *Exploration and Free Views*, 2022, (6): 8-11.]
- [17] 秦天宝, 刘彤彤. 国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2019, 19(6): 1-12. [QIN T B, LIU T T. Myths and solutions of the "one park, one law" model in the legislation of national park. *Journal of China University of Geosciences: Social Sciences Edition*, 2019, 19(6): 1-12.]
- [18] 唐小平. 国家公园规划制度功能定位与空间属性. 生物多样性, 2020, 28(10): 1246-1254. [TANG X P. Functional orientation and spatial attribute analysis of the national park planning system of China. *Biodiversity Science*, 2020, 28(10): 1246-1254.]
- [19] 张广海, 袁洪英, 段若曦, 等. 中国高等级旅游景区资源多尺度时空差异及其影响因素. 自然资源学报, 2022, 37 (10): 2672-2687. [ZHANG G H, YUAN H Y, DUAN R X, et al. Multiscale analysis of the spatiotemporal differences and the influencing factors of the high-level tourist attractions in China. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(10): 2672-2687.]
- [20] 吴敏. 全国政协委员连玉明: 在长江国家文化公园建设中强化三江源生态保护. 中国政府采购报, 2023-03-14(008). [WU M. Lian Yu-ming, member of the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference: Strengthening ecological protection of the Sanjiangyuan in the construction of the Yangtze River National Cultural Park. *China Government Procurement News*, 2023-03-14(008).]
- [21] 王梓羽, 汪德根, 朱梅. 中国20世纪建筑遗产空间分异及形成机理. 自然资源学报, 2022, 37(3): 784-802. [WANG Z Y, WANG D G, ZHU M. Spatial differentiation and formation mechanism of China's 20th-century architectural heritages. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(3): 784-802.]
- [22] 汪劲, 吴凯杰. 《国家公园法》的功能定位及其立法意义: 以中国自然保护地法律体系的构建为背景. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(3): 11-17. [WANG J, WU K J. Legislative function and value of a National Park Law: With the background of establishing the Chinese legal system on natural protected area. *Journal of Social Science of Hunan Normal University*, 2020, 49(3): 11-17.]

- [23] 王社坤. 黄河立法需明确与相关流域立法的关系, <http://www.cbcdgdf.org/NewsShow/4854/16247.html>, 2021-06-19. [WANG S K. The legislation of the Yellow River needs to make clear the relationship with the legislation of the related basin, <http://www.cbcdgdf.org/NewsShow/4854/16247.html>, 2021-06-19.]
- [24] 赵智聪, 刘雪华, 杨锐. 作为文化景观的风景名胜区认知与保护问题识别. 中国园林, 2013, 29(11): 30-33. [ZHAO Z C, LIU X H, YANG R. Identification of the perception and conservation of Chinese National Parks as cultural landscapes. Chinese Landscape Architecture, 2013, 29(11): 30-33.]
- [25] 张婧雅, 张玉钧. 自然保护地的文化景观价值演变与识别: 以泰山为例. 自然资源学报, 2019, 34(9): 1833-1849. [ZHANG J Y, ZHANG Y J. The evolution and identification of cultural landscape value in protected areas: A case of Mount Tai. Journal of Natural Resources, 2019, 34(9): 1833-1849.]
- [26] 涂宇倩, 张婧雅, 邹文昊, 等. 武夷山国家公园文化景观时空特征及自然环境影响因素研究. 城市发展研究, 2023, 30(1): 57-65, 122. [TU Y Q, ZHANG J Y, ZOU W H, et al. Spatial and temporal characteristics of cultural landscape and influencing factors of natural environment in Wuyi Mountain National Park. Urban Development Studies, 2023, 30(1): 57-65, 122.]
- [27] 程遂营, 张野. 国家文化公园高质量发展的关键. 旅游学刊, 2022, 37(2): 8-10. [CHENG S Y, ZHANG Y. The key to the high quality development of national cultural parks. Tourism Tribune, 2022, 37(2): 8-10.]

National cultural park legislation status review and improvement approach

WANG Min

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, Shandong, China)

Abstract: To build national cultural parks well needs strong legal guarantee. The legislative level of existing national cultural parks is low and the legislative process is slow. The legislative philosophy is mainly rescue protection, and preventive protection is insufficient. The key contents of the protection of national cultural parks, such as the spatial scope, management system and cross-administrative regional cooperation, are not available. In order to solve these problems, the legislation of national cultural parks should be perfected in different situations. First, the State Council shall, in the form of "one park, one regulation", amend the Regulations on the Protection of the Great Wall, formulate special regulations for national cultural parks in large linear spaces such as the Grand Canal, the Long March, the Yangtze River and the Yellow River, clarify the spatial boundaries of each national cultural park, and establish systems and systems such as management system, planning, control and standards, and cross-administrative regional cooperation according to actual needs, so as to achieve differentiated and targeted management. Secondly, provincial local laws and regulations should be formulated for the dotted or planar cultural heritages such as the Mausoleum of the Yellow Emperor, the Palace of Confucius, and the Lugou Bridge to give full play to local initiative and local characteristics. Third, the National Park Law regulates the cultural landscape in national parks, and protects the natural ecosystem and historical and cultural resources as a whole.

Keywords: national cultural park legislation; National Park Law; one park, one regulation; cultural heritage