

中国国家公园与国家文化公园管理体制机制 比较及其启示

邹统钎^{1,2,3}, 韩全^{2,4}, 常东芳^{1,2}

- (1. 北京第二外国语学院旅游科学学院, 北京 100024;
2. 北京第二外国语学院中国文化和旅游产业研究院, 北京 100024;
3. “丝绸之路”国际旅游与文化遗产大学旅游管理学院, 乌兹别克斯坦 撒马尔罕 140104;
4. 得克萨斯农工大学农业与生命科学学院, 美国 得克萨斯州 77840)

摘要: 国家公园与国家文化公园是中国保护自然遗产与文化遗产、探索生物多样性保护的长效机制和打造中华文化重要标志的伟大实践。采用文献分析与系统归纳相结合的方法, 梳理国家公园与国家文化公园的建设背景与发展历程。从管理体制方面对两者的管理模式、法律法规、资金机制和区域协调机制进行比较分析, 从可持续利用角度总结两者在保护原则、功能分区与利用机制的差异。基于当前国家公园与国家文化公园面临的多头管理、边界不清、权责不明、保护不完整、保护与发展冲突等问题, 提出建立以国家公园为主体的生物多样性保护体系和以国家文化公园为引领的文化遗产保护体系, 坚持整体性保护与相容性利用的发展原则, 为全球生物多样性和文化遗产保护贡献中国方案。

关键词: 国家公园; 国家文化公园; 管理体制; 利用机制; 比较研究

国家公园和国家文化公园建设是以习近平同志为核心的党中央做出的重大决策部署, 是探索人与自然和谐共生, 促进新时代文化繁荣发展, 推进文化强国建设、美丽中国建设的国家性重大工程。尽管两个公园的发展历程和保护主体不尽相同, 但其建设过程本质上是保护自然生态系统和文化遗产的原真性、完整性, 增强中华民族归属感和认同感, 构建中国国家标识的过程。两者在管理体制和利用机制探索过程中存在许多相似的问题和可供相互借鉴的经验, 并可为应对全球生物多样性挑战做出新贡献, 也为世界文化遗产保护提供中国方案。

1 国家公园与国家文化公园的发展历程

1.1 从自然保护区到国家公园

中华人民共和国成立初期, 中国面临资源约束趋紧、环境污染加重和生态系统退化的趋势, 1956年, 中国第一个国家级自然保护区——鼎湖山保护区应运而生。随后, 中国自然保护区逐步发展, 生态系统退化和生物多样性急剧下降的趋势得到减缓, 尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念开始形成。但是, 这一阶段的自

收稿日期: 2022-09-26; 修订日期: 2023-04-10

基金项目: 国家社会科学基金艺术学重大项目(20ZD02); 国家自然科学基金项目(71673015)

作者简介: 邹统钎(1964-), 男, 江西吉安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为文化遗产管理、文化旅游发展政策、旅游目的地管理。E-mail: ztq64@126.com

然保护区以“抢救式保护”为主,注重保护地数量和面积的扩张,自然生态保护策略较为单一(图1)^[1]。

为适应不同生态环境的保护需要,中国按照保护对象分类,开始探索多样化的保护模式。1979年,国务院提出建立风景名胜区分区制度,保护具有观赏、文化或者科学价值的自然景观和人文景观,由城乡建设环境保护部进行管理。1982年,为保护森林生态系统的完整性与丰富度,原国家林业局批准设立中国第一处森林公园——湖南张家界国家森林公园,促进了中国生态旅游的健康长远发展。2000年8月,在联合国教科文组织建立“世界地质公园网络体系(UNESCO Geoparks)”的倡议下,原国土资源部组建国家地质遗迹保护(地质公园)领导小组,确立了国家地质公园的申报和评审机制。随后,国家水利风景区、国家湿地公园、国家矿山公园试点建设也相继启动(图1)。这些举措有效地拓展了保护地空间治理范围,但在保护地的建设和管理过程中人为地割裂了生态系统的完整性,保护区域交叉重叠、多头管理等问题突出^[2],严重制约了中国自然保护地事业的健康发展。

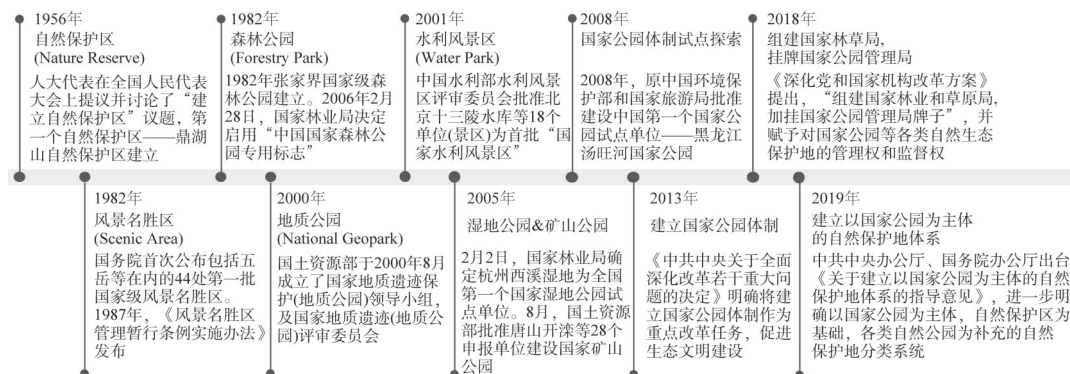


图1 国家公园相关政策演变历程

Fig. 1 The policy evolution related to national parks

为保护自然生态系统的原真性与完整性,中国积极探索国家公园管理体制,以“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”为核心理念^[3],推动建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。2008年10月8日,原国家旅游局与环境保护部批准设立中国第一个国家公园试点单位——黑龙江汤旺河国家公园^[4]。2013年11月,党的“十八届三中全会”审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出“建立国家公园体制”整合自然保护地,推动生态文明建设。随后,在国家公园试点建设实践的基础上,相继出台《建立国家公园体制试点方案》(2015年)、《生态文明体制改革总体方案》(2015年)、《建立国家公园体制总体方案》(2017年)(简称“《总体方案》”)等重要文件,明确中国国家公园体制的内涵、建设要求和目标。在党的“十九大”明确提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”后,为实现对自然保护地的统一管理监督,中国于2018年3月组建了国家林业和草原局,并加挂国家公园管理局的牌子(图1)。近年来,中国不断加大生物多样性保护力度,并对重要生态区域进行大尺度整体性保护,促进保护地与周边区域协调发展,探索人与自然和谐共生之路^[5]。

1.2 从文物保护单位到国家文化公园

中华人民共和国成立初期，面对文物流失和破坏严重的局面，中央人民政府迅速设立自中央到地方的文物行政机构^[6]，在全国范围内开展针对文物资源的调查、建档与修复工作，建立起“文物保护单位”制度（表1）^[7]。这一举措有效地改变了文物系统的混乱局面，但是文物保护单位制度的重点在于文物修缮与保护，忽视了文物周边历史环境的和区域的整体性保护，致使众多文化遗产单位丧失了原有的“栖息地”，无法应对工业化、城市化进程中“保护性破坏”和历史风貌“格式化”的危机。因此，为平衡城市经济建设与历史风貌的完整性，1982年国务院公布了第一批国家级历史文化名城，《历史文化名城保护规划规范》《历史文化名城名镇名村保护条例》等文件也相继发布，标志着在国家层面上逐步建立起了包括文物保护单位、历史文化保护区（历史街区）、历史文化名城（镇）多个层次的中国历史文化名城保护体系。但是，这一阶段的历史名城保护仍遵循不可移动文物的保护方法和手段，保护范围有限。

表1 国家文化公园相关政策发展历程
Table 1 The policy development related to national cultural parks

文件名称	发布日期	发布部门	地位
《文物保护管理条例》	1961年11月	国务院	初步建立了中国特有的重点文物保护单位的保护管理制度
《中华人民共和国文物保护法》	1982年11月	全国人民代表大会常务委员会	标志着中国现代文物保护制度的正式建立
《风景名胜区管理暂行条例》	1985年6月	国务院	第一份关于国家风景名胜资源管理的法规性文件
《历史文化名城保护规划规范》 (GB50357-2005)	2005年9月	建设部	标志着中国历史文化遗产的保护有了切实可行的标准
《历史文化名城名镇名村保护条例》	2008年4月	国务院	这一行政法规的诞生体现了国家对历史文化村镇保护工作的日渐重视
《国家考古遗址公园管理办法(试行)》 《国家考古遗址公园评定细则(试行)》	2009年12月	国家文物局	标志着国家考古遗址公园建设实践的序幕正式拉开
《中华人民共和国非物质文化遗产法》	2011年2月	全国人大常委会	中国首部文化领域的法律，标志着中国非遗保护实现了国家层面的法制化
《国家级文化生态保护区管理办法》 (文化和旅游部令第1号)	2018年12月	文化和旅游部	有利于加强非物质文化遗产区域性整体保护，维护和培育文化生态
《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》	2019年12月	中共中央办公厅、 国务院办公厅	进一步明确国家文化公园的核心原则、主体功能区、主要任务等
《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	2020年	中国共产党“十九届五中全会”	将黄河国家文化公园建设列入其中，形成了“四大”国家文化公园布局

随着中国参与世界遗产保护方面的国际交流与合作不断增加，保护对象开始从文物保护向文化遗产保护过渡，保护理念也开始从真实性保护向完整性保护拓展。2005年12月国务院发布《关于加强文化遗产保护的通知》，首次将物质文化遗产和非物质文化遗产放在同等重要的地位，标志着中国文化遗产的内涵与保护范围不断扩大。从2007年起，以推动非物质文化遗产整体性保护和传承为核心10个国家文化生态保护实验区陆续

建立,开始注重在自然和文化生态中完整地保护传统文化和非物质文化遗产。此外,中国文化遗产保护技术也逐渐从单一普适趋向于多元具体,国家考古遗址公园等针对单项文化遗产的专项法规陆续出台,推动遗产保护措施从抢救性保护到大规模预防性保护转变。但是当前文化遗产管理体系以资源分类为主,一个遗产地通常涉及多个管理部门,而文化遗产管理机构的行政级别相对较低,对其他管理部门无行政约束力,难以形成合力来保护国家文化遗产功能价值与精神意义的完整性,从而影响中华文化的传播度和影响力。

“十三五”时期以来,中国文化遗产保护的外延从历史古迹延伸到文化意义。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(2016年)、《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》(2017年)强调将国家文化遗产打造为新时代中华文化建设的主要阵地和对外文化交流的重要平台,唤醒人们的国家记忆与价值认同。2019年12月5日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》(简称“《建设方案》”),提出建设长城、大运河、长征国家文化公园,坚持“文化保护第一、国家代表性、全民公益性”理念,将国家文化公园打造为传承中华文明的历史文化标识、凝聚中国力量的共同精神家园、提升人民生活品质的文化体验空间。随后,黄河国家文化公园(2020年)和长江国家文化公园(2022年)建设也相继展开。国家文化公园的建立是为了打造中华文化标志,坚定国家自信,突破文物保护单位忽视非物质文化遗产的局限,对文化遗产实行整体性保护与相容性利用。

2 国家公园与国家文化公园的管理体制比较

2.1 管理机制:“统一事权、分级管理”与“中央统筹、省负总责”

国家公园与国家文化公园的管理机制的核心是解决中国自然遗产与文化遗产多头管理、条块分割的弊端,实现统一管理。《中国的生物多样性保护》与《总体方案》指出国家公园在设立之后应整合组建统一的管理机构,履行公园范围内的各种职责,同时各国家公园试点的管理体制可以具有一定的自主性。目前国家公园的管理体制主要可以分为以下三种类型^[8,9]:一是以东北虎豹国家公园为例的中央垂直管理体制,基本建立了三个层级在内的垂直管理体系^[10];二是以三江源国家公园为代表的中央地方共同管理体制^[11],建立包含国家公园管理局、园区管委会及各级管护队在内的管理体系^[12,13];三是以钱江源国家公园为例的地方主导型管理体制,在公园管委会内设综合办公室,下设公园生态资源管理局^[14]。这三种管理体制有效地回答了国家公园“怎么管”的问题,但实际操作中仍面临如中央与地方权责未厘清等问题^[15]。

国家文化公园采取中央直接指派的方式,在中央的统一指导下,地方承担建设主体责任。《建设方案》明确构建“中央统筹、省负总责、分级管理、分段负责”的工作格局,由此基本确立国家文化公园是由中央统筹与地方分权相结合的管理模式^[16]。国家文化公园在管理组织上主要采取领导小组、办公室或专班的方式,大多由发展改革委员会、宣传部或文化和旅游厅牵头。江苏省自2018年依据中国“十三五”文件^[17]的指示成立大运河文化带建设工作领导小组,统领实施大运河国家文化公园(江苏段)以及大运河文化带(江苏段)建设。诸如淮安市、沧州市等提出“组一办/局一院一企”模式来管

理建设国家文化公园。尽管国家文化公园“中央统筹、省负总责”的工作格局有利于各地因地制宜地建设国家文化公园,但中央层面缺乏像国家公园管理局这样的机构、地方缺乏固定编制是其管理建设遭遇的挑战。

2.2 资金保障机制:“中央主导、地方协同”与“中央引导、地方为主”

“只给帽子不给票子”是中国自然保护区和文化遗产管理常用的办法,但易导致建设积极性不高,资金不足的弊端。缩小资金缺口,扩大资金来源是实现国家公园与国家文化公园持续长远发展的重要环节。目前国家公园的建设资金来源有^[18]:(1)国家发展改革委员会在“文化旅游提升工程”专项下增设的国家公园试点资金;(2)财政部为进行国家公园试点的省份拨付一般性转移支付资金,并将其建设资金纳入林业草原生态保护恢复资金;(3)地方财政的专项资金与配套支持;(4)社会组织的捐赠^[19]。《总体方案》要求国家公园依据全民所有自然资源所有权的不同,划分保障资金,并在“条件成熟时逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使”。国家标志性和全民公益性的属性决定了国家公园用于建设保护的经费与为公众提供服务的经费最终必定由中央财政支持^[20]。三江源国家公园在园区总体规划中明确指出要建立以财政投入为主,社会积极响应的资金筹集保障机制^[21],其建设、管理、保护等过程中的经费将在省政府的申请下,寻求中央财政支持。截至2021年3月,10个试点区的中央财政已累计投入达60亿元^[22]。反观国家文化公园,《建设方案》指出“中央财政通过现有渠道予以必要补助,在政策、资金等方面为地方创造条件”,中央政府主要在主题展示、交通、风景道等方面提供引导性经费^[23],而国家文化公园的保障经费最终由地方财政负责。

国家公园与国家文化公园作为集国家性、公共性、公益性于一体的重大工程^[24],若只由政府承担建设经费,将为政府财政带来巨大压力。因此两个公园亟待拓展多样的经费渠道,如探索建立国家公园与国家文化公园发展基金、发行债券,号召动员社会力量投资^[25],积极发挥中央预算内投资的带动作用^[26]。

2.3 法律机制:“一园一法”与“顶层约束、地方协同”

系统的、整体的、专门的上位法有明确支撑和管理目标,充分发挥管理制度体系的功能和作用,而中国国家公园在建设中较多的是地方性立法。2017年8月1日,三江源国家公园颁布实施中国第一部有关国家公园的地方性法规《三江源国家公园条例(试行)》,这一举动引得众多国家公园试点纷纷制定国家公园地方性法规,例如湖北省出台《神农架国家公园保护条例》、福建省制定《武夷山国家公园管理条例》等。但由于立法时间不同且受政策演进的影响,各个国家公园的地方性法规并没有统一的标准,主要体现在管控措施与功能分区上。三江源国家公园在发展中组建了资源环境综合执法机构,但其他的国家公园仍处在需要行政主管部门开展执法工作,如南山国家公园管理局仍需林业管理局、农业局、环保局等行使行政执法权^[27];《三江源国家公园条例(试行)》最初将自身划分为三类功能分区,实行不同的空间管制措施^[5],而《云南省国家公园管理条例》将国家公园分为四类功能分区。总体而言中国国家公园在试点期间分别立法,形成了“一园一法”的局面^[28,29]。而国家文化公园建设中同样缺少中央层面立法,且地方立法的存在约束力度不足、考虑层面受限的问题。现有的《长城保护条例》自2006年起实行^[30],确立国家文化公园以来,地方也积极出台相关的保护条例促进国家文化公园的建设^[31-33],但

现存的保护条例大多仅是对本省的国家文化公园建设行为进行约束,对地区发展的差异性与国家文化公园建设中协同合作机制考虑不足,且缺少对除保护传承外的教育科研、旅游观光、公共服务等方面的地方性法规^[34]。

在中国国家公园的建设中,出于政策指引与立法实践的需求,每个国家公园都要制定一个内容大同小异地方性法规,但由于地方的立法权限不足,各国家公园并不能依据制定的法规厘清各管理机构间的权责。在具体实践中,公园管理局的职权仍受生态、林业、水利、国土资源等部门的限制,并不能实现国家公园体制改革所期望的划清权责、理顺体制的目标^[35]。《国家公园设立规范》指出国家公园将在国家层面出台的统一大法下建设,试点期间“一园一法”局面应为设立《国家公园法》提供实践经验^[36]。国家文化公园在建设之初便明确完善制定中央层面的法律条例,规范地方在中央层面法律的约束下分别制定地方层面的法律法规。

2.4 协调机制:“管理、执法竞争合作”与“跨区域、跨部门协调”

国家公园与国家文化公园是宏大的系统工程,跨部门、跨地区之间的协调必不可少。由于涉及多部门的分工与协作,在两者的建设过程中往往存在部门间的竞争与合作关系。东北虎豹、大熊猫、祁连山等国家公园体制试点区成立了国家公园管理局,从而实现跨省区统一管理,且同各个相关省成立协调工作领导小组,以便一起推进试点工作;海南省与青海省皆成立直属于省政府的国家公园管理局,统一行使园区内管理事权,并明确各主体的责任。但国家公园的边界易于确定,政府职能却难以划分^[7]:以三江源国家公园为例,即便其在对管理机构的设置方案中约束了各方职责,但县域层面地方政府与园区管委会分工不明、职责不清的情况依旧存在,造成实际管理和执法在执行中的困难。国家文化公园同样面临行政边界限制空间边界的划定、文化标志物各省各搞一套、责任主体不明确导致管理责任互相推诿等情况。如何实现城乡协调、区域联动、部门协作,如何寻求文化遗产保护与发展利用之间的平衡是建设中的实际问题^[37]。学者基于此提出应打造跨地区参与、多部门协调的平台型政府^[38];将现代光影技术与生态环保技术作为突破口,注重区域联动、创新相关产品业态^[39];国家层面加强区域协作与省际协同,划定国家文化公园的主线与支线^[40],建设跨区域性基础设施等建议。

国家文化公园相较于国家公园,其地方主责的特性更为突出,更需要地方发挥主动性、积极性、创新性。即便国家公园与国家文化公园的侧重点不同,但国家文化公园仍可从国家公园的管理机构设置、资金获取渠道、立法实践与部门协同之中获取经验。《建设方案》中指出要“探索新时代文物和文化资源保护传承利用新路”,这需要充分关注到国家公园与国家文化公园在可持续利用机制方面的不同,这实质上也是自然遗产保护利用方式与文化遗产保护方式的不同。

3 国家公园与国家文化公园的可持续利用机制比较

管理体制探索能够有效解决国家公园与国家文化公园“怎么管”的问题,但是这两个公园“怎么用”,用什么样的保护理念,什么样的利用机制,什么样的利益相关者参与、使用和监督机制,才能实现自然与文化遗产资源可持续发展,满足人民群众日益增长的美好生活需要同样需要探讨。

3.1 保护机制: 基于自然的解决方案与基于文化的解决方案

中国国家公园与国家文化公园建立之初面临的最大困难即是整体性保护问题。自然保护地面积过小和孤岛化保护时常导致乱砍滥伐和盗猎现象出现, 生物多样性保护出现阻碍。文化遗产地的保护也常出现重遗产本体轻周边环境、重物质文化遗产轻非物质文化遗产等选择性保护问题。

国家公园与国家文化公园的保护理念相似, 即强调整体性保护 (Integrated Protection)。大多数国家的国家公园都将世界自然保护联盟 (IUCN) 提出的“保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征”为原则, 强调要“完好无损地保护国家公园系统的自然和文化资源, 以供今世后代享受、教育和启发”。中国国家公园秉持人与自然和谐共生理念, 把保护自然环境和自然生态系统的原真性和整体性作为主要目的, 建设有益于人民, 为人民所享有的公共公园, 从而激发国民国家认同感和民族自豪感^[41]。相似地, 文化遗产也生长于特定的文化环境中, 依存于遗产地居民特定的生活方式中, 与当地人有特殊的精神关系。文化遗产保护随着人类社会现代化进程兴起, 1964年《威尼斯宪章》(The Venice Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites) 开始关注历史遗迹及其周边环境空间的整体保护。《巴拉宪章》(The Burra Charter) (1979年) 以“构件”(fabric) 与“地方”(place) 为出发点, 在有关文化遗产的物理空间层面上, 强调创造遗产的地方人民的主体维度, 突显了“地方”整体性的文化意义。同时, 《关于原真性的奈良文件》(Nara Document on Authenticity) (1994年)、《西安宣言》(2005年) 等文件重新定义了“原真性”(authenticity) 的核心概念, 强调遗产与地方性社会生活的关联和对多样性文化的尊重。目前, 以真实性、完整性与多样性为关键原则保护文化遗产已经成为全球遗产保护的基本共识, 以及人们在“后工业化时代”重新寻找、重建社会发展与人类精神的历史脉络的重要一环。

国家公园与国家文化公园的保护方式存在差异。国家公园通常采用基于自然的保护方案, 例如巴伐利亚森林国家公园始终秉持“让自然保持自然 (Natur Natur sein lassen)”的理念, 强调减少人类对自然景观的规划和干预, 使大部分动植物资源按照其自有的规律天然地生长、繁衍。1832年, 美国艺术家乔治·卡特林提议建立“国家的公园”, 让具有代表性的北美水牛、荒野和印第安文化等所有的一切都处于最原始和鲜活的状态之中, 为美国有教养的国民、为全世界、为子孙后代保存和守护这种自然之美。同样, 纵观中国自然保护地的发展历程, “保护”的内涵也经历了从普通意义的保护 (Protection), 到注重尽量减少人类痕迹与作用的自然原真性保存 (Preservation) 的转变, 再到提倡积极保护与适度利用的自然保育 (Conservation) 过程。然而, 国家文化公园通常采用基于文化的保护方案, 注重依据当地的、内部的、历史的经验保护具有国家代表性的文化遗产及周边环境, 发挥文物和文化资源综合效应。1987年, 《华盛顿宪章》开始将社区居民参与作为遗产保护的重要方法。随后, 在《实施〈世界遗产公约〉操作指南》中也不断强调社区是遗产保护的责任主体。目前, 诞生于法国的“生态博物馆 (écomusée)”理念已被不少国家接受并付诸实践, 该理念将整个社区作为博物馆空间, 由公共权力机构和当地居民共同设想, 共同修建, 共同经营管理, 推动社区动态地向前发展。英国也采用复杂但灵活的“分权制”解决土地私有性与公园公共性的冲突, 促进

社区参与。因此,面对中国国家文化公园自然与文化遗产交叠、土地产权复杂、原住民人口众多等难题时,更需要注重文化遗产的生产性保护,构建多方共建共享的产权机制、利益分配机制和监督机制,实现国家文化公园与遗产地居民的互惠共生。

3.2 利用机制:特许经营与相容性利用

建设保护资金中央投入不足,利用机制不健全是许多著名遗产地(如黄山、泰山、张家界等)不愿意参与国家公园建设的重要原因。根据《总体方案》和各试点区国家公园条例,中国建立国家公园的首要目标是“保护自然生态系统的原真性、完整性”。因此,国家公园利用机制需要满足“生态保护第一”“全民公益性优先”的原则,采用特许经营的运行模式,将山水林田湖草作为一个生命共同体进行统一管理。但是,目前国家公园试点多是在既有的自然保护区、国家湿地公园、国家地质公园、国家森林公园、国家水利公园、风景名胜区等自然保护地基础上进行功能重组,统一地针对国家公园的特许经营法尚未制定。一般而言,特许经营权是为了提高园内资源的利用效率,由政府通过竞争流程对经营者进行选择,依法赋予其在园区内开展规定数量与范围的非资源消耗型活动的权利^[40]。因此,获得特许经营权的市场主体可以在保护国家公园生态环境的基础上,利用园内土地、水面等自然资源开展包括餐饮、住宿、生态旅游、低碳交通、商品销售等经营活动,并向政府交纳相应数量的特许经营费。

对于国家文化公园这种大量居民存在的文化遗产地,活化传承与合理利用是人类对遗产保护并持续利用的重要方式^[41]。《方案》中也明确指出国家文化公园可“适度发展文化旅游、特色生态产业”,推进“文旅融合工程”,“对优质文化旅游资源推进一体化开发”。因此,国家文化公园应采用相容性利用机制,跳出静态的遗产保护管理模式,结合国家文化公园中优质文化旅游资源进行“游住结合、食住兴游”的一体化开发。一方面,国家文化公园的利用机制更需要关注具有同一历史基因、民族精神的文化遗产之间的相互关联,通过文化创意产业、休闲娱乐空间、博物展览等模式对其历史文脉进行整体性利用,例如意大利“遗产领养”、日本“地域制”法律、韩国“活保护”与金字塔式传承人制度。另一方面,关注文化遗产自身的特殊性,运用数字再现工程增强旅游者对文化遗产的感知,例如印尼“文化地图”与埃及数字化管理等,通过数字博物馆虚拟再现遗址和古村落,利用4D影像增强游客对民俗活动的体验构成遗产的动态保护圈。

3.3 功能分区:两分法与四分法

国家公园和国家文化公园涉及范围较大、管理目标较多,既要严格保护自然生态系统和国家文化遗产的原真性与完整性,又要兼顾资源的合理利用,因此需要通过分区管控实现差异化管理^[36]。但是,当前国家公园与国家文化公园的功能分区边界划分没有固定依据,分区管控的要求及目标仍不明晰,甚至存在为经济目的修改分区边界等问题。

对于以物种资源保护为主要目的的自然保护地,中国通常遵循联合国教科文组织倡导的生物圈保护区分区理念,将自然保护区划分为“核心区—缓冲区—实验区”进行管理。这种三圈分区模式以自然生态系统的严格保护为主,对于合理利用目标关注较少。对国家公园而言,生态系统保护与科研、教育、游憩等综合功能兼具的公园化运营属性需各国家公园根据资源类型和发展方向选择相应的分区模式,如《云南省国家公园管理条例》(2016年)按照(生态)功能和保护目标将国家公园划分为严格保护区、生态保育

区、游憩展示区和传统利用区四个功能区,《三江源国家公园条例(试行)》(2017年)将国家公园划分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区三个功能区。2019年,《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》明确提出国家公园采用二级分区管理模式,根据自然资源的保护与利用程度划分为“核心保护区和一般控制区”,即在核心保护区中原则上禁止人为活动,在一般控制区中仅允许开展生态修复、生态旅游等有限的人为活动,但禁止开发性、生产性建设活动。随后,《国家公园总体规划技术规范》(LY/T 3188-2020)以及各地的国家公园总体规划相继将分区模式从“四区”“三区”调整为“管控一功能”两区模式。

与国家公园相比,国家文化公园具有体现中华民族伟大创造精神、伟大奋斗精神、伟大团结精神、伟大梦想精神的重要使命,然而在建设范围内存在大量的集体所有制土地和居民,“人地”约束使得管理和利用目标难以统筹实现^[37]。2019年《建设方案》中明确提出结合国土空间规划,重点建设管控保护、主题展示、文旅融合、传统利用四类主体功能区,但是各类功能区的具体范围、监管方式及建设重点不明晰,管控界线模糊。在实施过程中,地方政府主要根据其文物和文化资源的整体布局、禀赋差异及周边人居环境、自然条件、配套设施等情况进行规划,例如《杭州市大运河文化保护传承利用暨国家文化公园建设方案》的主题展示区中包括塘栖古镇、拱宸桥、桥西历史文化街区等在内的核心展示园、集中展示带和特色展示点,在文旅融合区中包含了运河夜游、江河汇—南宋皇城小镇等经典文旅线路。

4 发展建议

(1) 构建以国家公园为主体的自然保护地体系和以国家文化公园为主体的文化遗产保护体系。国家文化公园建设为重构国家文化遗产管理体系提供契机,参照以国家公园为核心的自然保护地体系,对中国现有的世界遗产地、考古遗址公园、文物保护单位、文化生态保护区等文化遗产进行梳理。探索以文物保护单位和非物质文化遗产代表名录为基础,以国家文化公园为统领,以历史文化名城名镇名村为补充的文化遗产保护地体系。最终建立以国家公园为主体的自然保护地体系与以国家文化公园为引领的文化遗产保护体系,提高生物多样性保护成效,形成具有特定开放空间的公共文化载体,集中打造中华文化重要标志。

(2) 推动国家公园与国家文化公园管理体制改革。首先,设立统一的国家公园管理局的国家公园管理体制为国家文化公园管理提供了有益的借鉴。根据文化遗产完整性保护原则,国家文物局宜同国家文化和旅游部非物质文化遗产管理司整合,组建国家文化遗产局,加挂国家文化公园管理局牌子,有效实现国家文化遗产整体性保护。其次,在面临钱权改革难点时,国家公园与国家文化公园应厘清各级政府间的权责关系,提高中央与地方建设积极性,敦促上位法出台落实财权与事权。同时,完善投融资机制和公益组织捐献机制丰富资金来源。最后,国家公园和国家文化公园分别出台以生态资产与生态服务价值为核心的和以文化资产与文化传播价值为核心的考核评估指标体系与方法,将更多利于协同推进绿色发展和增强中华民族凝聚力的对象纳入建设范围。

(3) 国家公园与国家文化公园的可持续发展需以整体性保护和相容性利用为指导。

国家公园的建立目的是保护自然环境和自然生态系统的原真性、完整性,因此应减少人类对自然环境的规划和干预“让自然保持自然”,从生态特征、生态系统与自组织能力等角度构建以国家公园为核心的生态系统完整性网络^[42],确保生物物种完整性、物种所处栖息环境完整性、栖息过程的完整性。国家文化公园建设中则需注重功能价值完整性、视觉景观完整性、组织结构完整性与精神意义完整性,采用基于文化的保护方案,依据当地的、内部的、历史的经验保护和利用具有国家代表性的文化遗产^[43],充分彰显中华优秀传统文化持久影响力、社会主义先进文化强大生命力。

参考文献(References):

- [1] 黄宝荣, 马永欢, 黄凯, 等. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考. 中国科学院院刊, 2018, 33(12): 1342-1351. [HUANG B R, MA Y H, HUANG K, et al. Reflections on promoting the reform of the nature reserve system with national parks as the mainstay. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2018, 33(12): 1342-1351.]
- [2] 唐小平. 中国国家公园体制及发展思路探析. 生物多样性, 2014, 22(4): 427-431. [TANG X P. Exploration of China's national park system and development ideas. Biodiversity Science, 2014, 22(4): 427-431.]
- [3] 央视网. 我国正式设立首批国家公园, http://www.gov.cn/fuwu/2021-10/12/content_5642183.htm, 2021-10-02/2023-03-13. [CCTV. China formally establishes first national parks, http://www.gov.cn/fuwu/2021-10/12/content_5642183.htm, 2021-10-02/2023-03-13.]
- [4] 耿松涛, 唐洁, 杜彦君. 中国国家公园发展的内在逻辑与路径选择. 学习与探索, 2021, (5): 134-142. [GENG S T, TANG J, DU Y J. The inner logic and path choice of national park development in China. Study & Exploration, 2021, (5): 134-142.]
- [5] 国务院新闻办公室. 中国的生物多样性保护. 北京: 新华社, 2021/2022-12-21, http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641289.htm. [The Information Office of the State Council. China's biodiversity conservation. Beijing: Xinhua News Agency, 2021/2022-12-21, http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641289.htm.]
- [6] 姚远. 新中国文物保护的历史考察(1949—1965). 江苏社会科学, 2014, (5): 179-187. [YAO Y. A historical survey of cultural relics protection in New China (1949-1965). Jiangsu Social Science, 2014, (5): 179-187.]
- [7] 王运良. 中国“文物保护单位”制度研究. 上海: 复旦大学, 2009. [WANG Y L. Research on the "Cultural Heritage Protection Unit" system in China. Shanghai: Fudan University, 2009.]
- [8] 秦天宝, 刘彤彤. 央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构. 东岳论丛, 2020, 41(10): 162-171. [QIN T B, LIU T T. Constructing China's administrative system for national parks from the perspective of central-local relations. Dong Yue Tribune, 2020, 41(10): 162-171.]
- [9] 李款, 李发祥. 我国国家公园自然资源管理探讨. 生物多样性, 2022, 30(1): 143-147. [LI K, LI F X. Natural resource management of China's national parks. Biodiversity Science, 2022, 30(1): 143-147.]
- [10] 曹正汉, 钟珮, 聂晶. 郡县制国家现代化: 中央政府如何扩大公共事务治理职能. 学术月刊, 2021, 53(9): 95-112. [CAO Z H, ZHONG P, NIE J. The modernization of the Junxian state: How does the Chinese central government expand its function of governance in public affairs. Academic Monthly, 2021, 53(9): 95-112.]
- [11] 丁姿, 王喆. 生态安全视域下国家公园管理体制深化改革问题研究: 以三江源国家公园为例. 青海社会科学, 2021, (2): 28-36. [DING Z, WANG Z. Administration system reform of national parks under the view of ecological security: Take Sanjiangyuan National Park as an example. Qinghai Social Science, 2021, (2): 28-36.]
- [12] 赵新全. 三江源国家公园创建“五个一”管理模式. 生物多样性, 2021, 29(3): 301-303. [ZHAO X Q. The five integrative management strategies of Sanjiangyuan National Park. Biodiversity Science, 2021, 29(3): 301-303.]
- [13] 吴静. 国家公园体制改革的国际镜鉴与现实操作. 改革, 2017, (11): 70-78. [WU J. International reference and practical operation of the reform of national park system. Reform, 2017, (11): 70-78.]
- [14] 方言, 吴静. 中国国家公园的土地权属与人地关系研究. 旅游科学, 2017, 31(3): 14-23. [FANG Y, WU J. A research on the land ownership of national parks and man-land relationship in China. Tourism Science, 2017, 31(3): 14-23.]
- [15] 李晟, 冯杰, 李彬彬, 等. 大熊猫国家公园体制试点的经验与挑战. 生物多样性, 2021, 29(3): 307-311. [LI S, FENG J,

- LI B B, et al. The Giant Panda National Park: Experiences and lessons learned from the pilot. *Biodiversity Science*, 2021, 29(3): 307-311.]
- [16] 邹统钎, 韩全, 李颖. 国家文化公园: 理论溯源、现实问题与制度探索. *东南文化*, 2022, (1): 8-15. [ZOU T Q, HAN Q, LI Y. National cultural parks: Theoretical foundations, practical issues and institutional exploration. *Southeast Culture*, 2022, (1): 8-15.]
- [17] 新华社. 国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要, http://www.gov.cn/zhengce/2017-05/07/content_5191604.htm, 2017-05-07/2023-01-24. [Xinhua News Agency. Outline of the National 13th Five-Year Plan (FYP), http://www.gov.cn/zhengce/2017-05/07/content_5191604.htm, 2017-05-07/2023-01-24.]
- [18] 邱胜荣, 赵晓迪, 何友均, 等. 我国国家公园管理资金保障机制问题探讨. *世界林业研究*, 2020, 33(3): 107-110. [QIU S R, ZHAO X D, HE Y J, et al. Financing mechanism for national park management in China. *World Forestry Research*, 2020, 33(3): 107-110.]
- [19] 臧振华, 张多, 王楠, 等. 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. *生态学报*, 2020, 40(24): 8839-8850. [ZANG Z H, ZHANG D, WANG N, et al. Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots. *Acta Ecologica Sinica*, 2020, 40(24): 8839-8850.]
- [20] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制研究. 暨南学报: 哲学社会科学版, 2020, 42(10): 10-23. [WANG J. An integrated management rights system for national parks in China: The institutional design of the national parks law. *Jinan Journal: Philosophy and Social Sciences*, 2020, 33(3): 107-110.]
- [21] 王正早, 贾悦雯, 刘峥延, 等. 国家公园资金模式的国际经验及其对中国的启示. *生态经济*, 2019, 35(9): 138-144. [WANG Z Z, JIA Y W, LIU Z Y, et al. International experience of national park funding patterns and its enlightenment to China. *Ecological Economy*, 2019, 35(9): 138-144.]
- [22] 欧阳志云, 徐卫华, 臧振华. 完善国家公园管理体制的建议. *生物多样性*, 2021, 29(3): 272-274. [OUYANG Z Y, XU W H, ZANG Z H. Suggestions on improving the management system of national parks. *Biodiversity Science*, 2021, 29(3): 272-274.]
- [23] 刘凤, 傅利平, 孙兆辉. 重心下移如何提升治理效能? 基于城市基层治理结构调适的多案例研究. *公共管理学报*, 2019, 16(4): 24-35. [LIU F, FU L P, SUN Z H. How does the governance core promotes governance efficiency? Cross-case study based on the adjustment of urban grassroots governance structure. *Journal of Public Management*, 2019, 16(4): 24-35.]
- [24] 钟晟. 文化共同体、文化认同与国家文化公园建设. *江汉论坛*, 2022, (3): 139-144. [ZHONG S. Cultural community, cultural identity and the construction of national cultural park. *Jiangnan Tribune*, 2022, (3): 139-144.]
- [25] 刘晓峰, 邓宇琦, 孙静. 大运河国家文化公园省域管理体制探略. *南京艺术学院学报: 美术与设计*, 2021, (3): 45-49. [LIU X F, DENG Y Q, SUN J. On the provincial management system of grand canal national cultural park. *Journal of Nanjing Arts Institute: Fine Arts & Design*, 2021, (3): 45-49.]
- [26] 周凤文, 吴越, 何瀚章, 等. 发挥中央投资关键带动作用 国家文化公园建设加快推进. *中国旅游报*, 2022-05-12(01), http://www.ctnews.com.cn/news/content/2022-05/12/content_123647.html. [ZHOU F W, WU Y, HE H Z, et al. The central government will play a key role in driving the development of the national cultural park. *China Tourism News*, 2022-05-12(01), http://www.ctnews.com.cn/news/content/2022-05/12/content_123647.html.]
- [27] 夏云娇, 黄珊. 国家公园资源环境综合执法研究. *安全与环境工程*, 2018, 25(4): 16-21. [XIA Y J, HAUNG S. National park resources and environment comprehensive law enforcement. *Safety and Environmental Engineering*, 2018, 25(4): 16-21.]
- [28] 廖华, 宁泽群. 国家公园分区管控的实践总结与制度进阶. *中国环境管理*, 2021, 13(4): 64-70. [LIAO H, NING Z Q. Practice summary and system advancement of national park zoning. *Chinese Journal of Environmental Management*, 2021, 13(4): 64-70.]
- [29] 王社坤, 焦琰. 国家公园全民公益性理念的立法实现. *东南大学学报: 哲学社会科学版*, 2021, 23(4): 50-59. [WANG S K, JIAO Y. On realization of the concept of 'benefit to all' in legislation on national parks. *Journal of Southeast University: Philosophy and Social Science*, 2021, 23(4): 50-59.]
- [30] 中华人民共和国国务院公报. 长城保护条例, http://www.gov.cn/zwggk/2006-10/23/content_420813.html, 2006-10-23/

- 2023-01-24. [Gazette of the State Council of the People's Republic of China. Regulations on the protection of the Great Wall, http://www.gov.cn/zwgk/2006-10/23/content_420813.html, 2006-10-23/2023-01-24.]
- [31] 甘肃人大网. 甘肃省长城保护条例, http://www.gsrw.gov.cn/html/2019/lfdt_0531/18363.html, 2019-05-31/2023-01-24. [People's Congress Network of Gansu Province. Regulations on the protection of the Great Wall of Gansu province, http://www.gsrw.gov.cn/html/2019/lfdt_0531/18363.html, 2019-05-31/2023-01-24.]
- [32] 河北省文物局. 河北省长城保护条例, http://wenwu.hebei.gov.cn/staticPath/site001_html/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%80%A7/20210926/000001.html, 2021-09-26/2023-01-24. [Hebei Culture Relics Bureau. Regulations on the protection of the Great Wall of Hebei province, http://wenwu.hebei.gov.cn/staticPath/site001_html/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%80%A7/20210926/000001.html, 2021-09-26/2023-01-24.]
- [33] 宁夏人大网. 宁夏回族自治区长城保护条例, http://www.nxrd.gov.cn/zlzx/dfxf/202112/t20211206_474508.html, 2021-12-06/2023-01-24. [People's Congress Network of Ningxia. Regulations on the protection of the Great Wall of Ningxia Hui Autonomous Region, http://www.nxrd.gov.cn/zlzx/dfxf/202112/t20211206_474508.html, 2021-12-06/2023-01-24.]
- [34] 陈诚. 央地关系视角下区域环境协同立法的完善路径. 理论月刊, 2022, (2): 123-133. [CHEN C. Improvement path of regional environmental coordination legislation from the perspective of central-local relationship. Theory Monthly, 2022, (2): 123-133.]
- [35] 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.]
- [36] 张机, 李鑫. 国家公园的属性结构及其对中国本土实践的启示. 生物多样性, 2020, 28(6): 759-768. [ZAHNG J, LI X. The attribute structure of national parks and its enlightenment to China's local practice. Biodiversity Science, 2020, 28(6): 759-768.]
- [37] 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 the national cultural park. Tourism Tribune, 2022, 37(2): 8-10.]
- [38] 罗巍, 杨玄酯, 杨永芳, 等. 黄河流域水—能源—粮食纽带关系协同演化及预测. 资源科学, 2022, 44(3): 608-619. [LUO W, YANG X Z, YANG Y F, et al. Co-evolution of water-energy-food nexus in the Yellow River Basin and forecast of future development. Resources Science, 2022, 44(3): 608-619.]
- [39] 吴殿廷, 刘锋, 卢亚, 等. 大运河国家文化公园旅游开发和文化遗产研究. 中国软科学, 2021, (12): 84-91. [WU D T, LI F, LU Y, et al. Study on tourism development and cultural inheritance of grand canal national cultural park. China Soft Science, 2021, (12): 84-91.]
- [40] 牛彦合, 焦胜, 夏依宁, 等. 基于红色旅游的国土空间规划层级传导与冲突协调研究. 自然资源学报, 2021, 36(11): 2723-2735. [NIU Y H, JIAO S, XIA Y N, et al. Study on the hierarchical conduction and conflict and coordination in territorial spatial planning based on red tourism. Journal of Natural Resources, 2021, 36(11): 2723-2735.]
- [41] 杨锐. 生态保护第一、国家代表性、全民公益性: 中国国家公园体制建设的三大理念. 生物多样性, 2017, 25(10): 1040-1041. [YANG R. Conservation first, national representative, and commonwealth: The three concepts of China's national park system construction. Biodiversity Science, 2017, 25(10): 1040-1041.]
- [42] 魏钰, 雷光春. 从生物群落到生态系统综合保护: 国家公园生态系统完整性保护的理論演变. 自然资源学报, 2019, 34(9): 1820-1832. [WEI Y, LEI G C. From biocenosis to ecosystem: The theory trend of conserving ecosystem integrity in national parks. Journal of Natural Resources, 2019, 34(9): 1820-1832.]
- [43] 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. Holistic conservation and integrated development of national cultural parks. Exploration and Free Views, 2022, (6): 8-11.]

A comparative study on the administrative systems of national parks and national cultural parks in China

ZOU Tong-qian^{1,2,3}, HAN Quan^{2,4}, CHANG Dong-fang^{1,2}

(1. School of Tourism Sciences, Beijing International Studies University, Beijing 100024, China;
2. China Academy of Culture & Tourism, Beijing International Studies University, Beijing 100024, China;
3. Department of Tourism Management, "Silk Road" International University of Tourism and Cultural Heritage, Samarkand 140104, Uzbekistan; 4. College of Agriculture & Life Sciences, Texas A&M University, State of Texas 77840, USA)

Abstract: National parks and national cultural parks are great practices to protect natural heritage and cultural heritage, explore long-term mechanism of biodiversity conservation and create important symbols of Chinese culture in China. This paper used systematic literature review to sort out the background and history of national parks and national cultural parks development in China. From the perspective of management system, this research compared and analyzed these two parks' management regimes, regulations, funding and regional coordination mechanism, and summarized the differences in conservation principles, functional zoning and operation mechanism from the perspective of sustainable operation. Finally, based on the problems faced by national parks and national cultural parks in China, such as overlap management, unclear zoning boundaries, ambiguous rights and responsibilities, declined species richness, and conflicts between protection and development, this paper proposed to establish a biodiversity protection system with national parks as the main part and a cultural heritage protection system with national cultural parks as the subject, and adhere to the development principles of integrated conservation and compatible operation, so as to contribute to global biodiversity and cultural heritage conservation with Chinese solutions.

Keywords: national parks; national cultural parks; management regimes; operation mechanism; comparative analysis