

论长征国家文化公园立法

周刚志, 徐华

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要:“长征国家文化公园”是我国正在推进实施的重大文化工程,也是我国五大国家文化公园中唯一以“征战路线”为内容、以“革命文化”为主题的国家文化公园。当前,我国长征国家文化公园建设主要是以《文物保护法》,尤其是以革命文物的相关立法体系为依托,但规划中仅有的“长征文物保护立法”思路存在较大局限性。我国可以各省市的“红色资源保护利用综合立法”与贵州省的“长征国家文化公园专门立法”为基础,制定“长征国家文化公园法”或者“长征国家文化公园条例”,为长征国家文化公园建设提供法治保障。

关键词:长征国家公园;革命文物;红色资源;立法

中图分类号: D901

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)02-0061-09

当前我国正在积极推进“长征国家文化公园”建设,这不仅是保护革命文物、弘扬红色文化的重要举措,也是我国促进红色旅游的重大工程。

我国《宪法》序言及第22条等相关条款,为长征国家文化公园建设提供了坚实的宪法基础。序言指出:“中国是世界上历史最悠久的国家之一,中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化,具有光荣的革命传统。”这既阐明了中华人民共和国建立的深厚文化背景,也深刻阐释了我国文化的重要构成。依据宪法完善相关立法以提供法治保障,是长征国家文化公园建设的当务之急。

一、长征国家文化公园的内涵与特质

(一)“国家文化公园”之概念辨析

相对于“国家公园”而言,“国家文化公园”

概念提出的时间更为晚近,其理念与内容也更加富有中国特色。从某种意义上说,“国家文化公园”借鉴了美国“国家公园”的理念,形成别有特色的理念。

众所周知,1872年建立的美国黄石公园是世界上第一个“国家公园”。“美国国家公园的核心理念,包括国家确定的永久保护区、公有性土地公众享用,以及杰出的荒野美景塑造的自然鉴赏观等。”^[1]但是,“国家公园”理念在世界各国传播与实践的过程中,却并未保持其原初的特质,而是历经多次嬗变呈现出更为复杂多元的国别特征。

我国自20世纪后半叶开始引入“国家公园”概念。自2013年党的十八届三中全会正式提出要“建立国家公园体制”以后,国家发改委等十多个部门于2015年联合颁发《建立国家公园体制试点方案》。2016年国家发改委同意实施“北京长城国家公园体制试点区试点实施方案”。2017

收稿日期:2022-06-02;修回日期:2023-02-06

基金项目:湖南省社科规划课题(智库)“湖南省文化产业政策体系研究”(19ZWB49)

作者简介:周刚志,男,湖南长沙人,法学博士,中南大学法学院教授、博士生导师,主要研究方向:宪法学、文化法学,联系邮箱:1921187435@qq.com;徐华,女,福建莆田人,中南大学法学院博士研究生,主要研究方向:立法学与文化法学

年,党的十九大报告明确提出要建立“以国家公园为主体的自然保护地体系”。2021年,我国正式设立“三江源国家公园”“大熊猫国家公园”“东北虎豹国家公园”“海南热带雨林国家公园”“武夷山国家公园”等第一批“国家公园”,涉及青海、西藏、四川等10个省份,保护面积达20多万平方公里。中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年颁发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》指出:国家公园以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的,同时具有全球价值、国家象征,国民认同度高。由此可见,尽管我国国家公园的理念与功能都借鉴了域外的国家公园概念,但是其设置的主要目的是保护自然生态环境与生物多样性,兼顾“国家象征”“旅游价值”等政治与经济价值。

正是在国家公园建设的过程之中,“长城”等国家文化公园脱颖而出,与作为“自然保护地体系”的“国家公园”逐步分离,成为别具一格的公园。2017年是“国家文化公园”理念得以明晰化并与“国家公园”相区别的关键时点。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》明确提出,要“规划建设一批国家文化公园,使之成为中华文化重要标识”。“长城国家文化公园”“长征国家文化公园”与“大运河国家文化公园”成为我国最初确立的三大国家文化公园(后来又增加了“黄河”“长江”两大国家文化公园)。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》(以下简称《方案》),明确规定了“国家文化公园”的性质即“重大文化工程”与“公共文化载体”,以凸显其“中华民族文化标识”的重要价值。此外,《方案》还明确规定国家文化公园建设的指导思想、基本原则,以及建设范围、内容、目标与主要任务、保障措施等。相对而言,“国家公园”多为自然生态保护区,采用大面积、隔离式等保护方式;“国家文化公园”则是以文物和文化资源为依托,重点建设“管控保护”“主题展示”“文旅融合”“传统利用”等四类主体功能区,协调促进文物和文化资源保护传承的利用,系统推进“保护传承”

“研究发掘”“环境配套”“文旅融合”“数字再现”等重点基础工程的建设;等等。因此,尽管长征国家文化公园建设也直接涉及长征沿线地区的“生态保护红线”“永久基本农田”“城镇开发边界”等“控制线”,但是其保护重点与保护方式均不能照搬国家公园模式。

(二) 长征国家文化公园的特质

如美国学者布鲁斯通所言:“历史保护通过场所中的显著特征与历史本身产生契合,其目的是维护和诠释那些与特定的建筑及景观有深刻关联的历史。”“历史保护从场所的实体特征中唤起更大的共鸣。那些与历史事件相连的实体特征通常增加了历史记载的可信性,帮助体验者获得全方位的感知,促进了当代及未来的人们对于过去的历史叙述的理解和感悟,加强了历史保护工作在社会、政治与文化生活中的作用。”^①我国五大国家文化公园的基本特质均在于“国家文化标识”的属性。长征国家文化公园不仅以军事文化标识为重要特质,更是革命文化标识的重要载体。进而言之,长征国家文化公园是展示革命历史地理风貌与新中国建设成就的国家公共文化服务设施,也是革命文化与旅游融合发展的重大文化工程。

第一,长征国家文化公园是以征战路线为内容的国家文化公园。1935年5月《中国工农红军布告》首次使用“长征”指代1934年以来中国工农红军的这场战略转移与军事远征,同年11月13日中国共产党中央委员会在《为日本帝国主义并吞华北及蒋介石出卖华北出卖中国宣言》中亦提及这一概念^[2]。“长征”发生于中国革命遭遇挫折的时期,红军的行进路线亦多选择敌军力量比较薄弱的偏远地区。根据《长征国家文化公园建设保护规划》等相关文件,长征国家文化公园的范围主要是1934年10月至1936年10月红一方面军(中央红军)、红二方面军(红二、红六军团)、红四方面军和红二十五军长征途经的地区,涉及福建、江西、河南、湖北、湖南、广东、广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏等15个省(区、市),72个市(州)、381个县(市、区)。可见,长征国家文化公园与长城

国家文化公园都与军事主题相关,但是前者并非体现为某一相对固定的军事建筑,而是体现为数百场战斗遗址与重要会议遗址以及贯穿其间的行军路线。

自1994年马德里文化线路世界遗产专家会议讨论“文化线路”概念等问题以来,世界各国对于“线性文化遗产”的认识不断深入。2005年,国际古迹遗址理事会修订《实施〈保护世界文化与自然遗产公约〉操作指南》,将“文化线路”列为一类重要的文化遗产。2008年,《关于文化线路的国际古迹遗址理事会宪章》认为“文化线路”具有如下三个特征:一是源自并能体现人类的互动,能体现民族、国家、地区或大陆间的多维度、持续、互惠的物品、思想、知识和价值观的交流;二是时空上能够促进全部相关文化间的交流互惠,并能够在其物质遗产和非物质遗产中得到体现;三是能够将相关联的历史关系与文化遗产有机融合,形成一个动态系统^[3]。欧美学者所谓“文化线路”,多指古商道等“贸易路线”或者与宗教相关的“朝圣路线”,我国的“丝绸之路”“茶马古道”等与此相近^[4]。长征国家文化公园并非仅指红军长征时期众多革命文物的“点状分布”路线,而是指以红军长征路线的众多革命遗址、纪念馆为依托,围绕红军征战路线而形成的一个革命文化遗产线路。因此,长征国家文化公园建设,首先应当体现为“红军长征风景道”“步行道”等相关道路规划的制定与实施^②。

第二,长征国家文化公园是以革命文化为主题的国家文化公园。在我国已经明确的五大国家文化公园建设之中,长征国家文化公园是唯一以革命文化为主题的,尤以“长征精神”为其重要文化标识。2016年10月21日,习近平总书记在纪念红军长征胜利80周年大会上指出:“伟大长征精神,是中国共产党人及其领导的人民军队革命风范的生动反映,是中华民族自强不息的民族品格的集中展示,是以爱国主义为核心的民族精神的最高体现。”“伟大长征精神,作为中国共产党人红色基因和精神族谱的重要组成部分,已经深深融入中华民族的血脉和灵魂,成为社会主义核心价值观的丰富滋养,成为鼓舞和激励中国人

民不断攻坚克难、从胜利走向胜利的强大精神动力。”^[5]因此,长征精神不仅是中国共产党领导的革命文化之重要内容,也是中华民族自强不息的民族品格之集中展示,是革命文化与中华优秀传统文化融汇的重要历史成果,更是当代中国社会主义先进文化的丰富精神滋养。依据国家发改委等部门颁发的《文化保护传承利用工程实施方案》等相关文件规定,长征国家文化公园的建设内容主要包括“革命博物馆、纪念馆”“长征沿线重要遗址遗迹”与“特色公园”“非物质文化遗产”等,长征沿线的“历史文化名城名镇名村和街区”“文化旅游复合走廊”等亦应纳入其中,以真实体现红军长征时期的历史风貌。

第三,长征国家文化公园是以生态脆弱为特征的国家文化公园。如前文所述,基于红军长征时期“敌强我弱”的军事斗争形势,红军的行进路线多选择敌军力量比较薄弱的偏远地区。红军在长征途中攀越的40余座高山险峰,海拔4000米以上的雪山就有20余座,被称为“死亡陷阱”的茫茫草地在当时是著名的沼泽地。红军长征行经的这些地区,很多是生态脆弱区域。有学者指出,长征沿线两翼地区受地理环境、自然条件、历史文化等约束,至今仍然是“老、少、边、穷”地区,呈现出区域性连片贫困的特征,这里以高原山地为主,是重要水源涵养区、少数民族世居区、农村连片贫困区、西部生态脆弱民族地区等^[6]。尽管长征沿线地区因我国“脱贫攻坚战”的全面胜利而得到全面发展,但是其生态脆弱的地理属性却难以改变。据报道,当年红军长征通过的若尔盖草地近年来生态环境发生急剧变化,水资源减少,生物多样性下降,沙化严重^[7]。因此,为最大限度地呈现红军时期沿线的历史地理风貌,长征国家文化公园建设必须加强沿线地区的自然生态环境保护。具体而言,长征国家文化公园建设需要依据长征沿线革命文物和革命文化资源的整体布局、禀赋特征及周边人居环境、自然条件、配套设施等情况,结合国土空间规划,区分并重点建设管控保护、主题展示、文旅融合与传统利用等四类主体功能区,同时推进保护传承、研究发掘、环境配套、文旅融合、数字再现、

教育培训等六大工程。

二、长征国家文化公园建设中的革命文物立法

《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》指出,要“深化对长城、大运河、长征沿线文物和文化遗产保护法律问题研究和立法建议论证,推动保护传承利用协调推进理念入法入规”。长征国家文化公园建设主要涉及相关文化遗产的保护及文化标识的构造等问题,首先需要以我国现行《文物保护法》等相关立法为基础,尤其需要以革命文物的相关立法为依托。

(一)《文物保护法》等国家立法

我国《文物保护法》第2条规定,“与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑”受国家保护。长征文物是一个呈线性分布的巨型遗产体系,包括革命文物、遗址遗迹、纪念地等物质文化遗产。相对于一般历史文物之艺术与历史价值及欣赏、研究与收藏等功能而言,长征文物属于革命文物,其主要价值在于纪念价值及教育功能。因此,相对于一般历史文物,长征文物等革命文物更容易流失或者受到破坏,更需要加强抢救性保护。从1950年中央人民政府政务院文化部颁布的《征集革命文物令》到1961年国务院的《文物保护暂行条例》,再到1982年《文物保护法》通过,革命文物始终是我国文物保护的主要对象之一。近年来,为了积极推进革命文物保护,中共中央党史研究室制定了《2007—2011年工作规划》,确定了革命遗址普查任务,并于2007年制定《全国革命遗址普查实施方案》,明确规定革命遗址普查的时间范围为民主革命时期(1919—1949)。2018年,国家文物局发布《关于报送革命文物名录的通知》,将“革命文物”拓展至“见证中国共产党领导中国人民进行新民主主义革命与社会主义革命的光荣历史,并经认定登记的实物遗存”,同时规定“社会主义建设和改革时期彰显革命精神、继承革命文化的实物遗存,纳入革命文物范畴”。中共中央办公厅、国务院办公厅《关

于实施革命文物保护利用工程(2018—2022年)的意见》明确要求,“以中央红军长征路线为基础,统一规划、统一标识、统一保护标准、统一配套设施建设”,“实施长征文化线路保护总体规划,建设长征文化线路保护利用示范段”等。为了因应革命文物保护的需要,有学者提出制定“革命文物保护条例”、构建“革命文物学”等观点^[8]。实际上,传统文物保护模式不仅难以适应线性文化遗产保护的需要,更难兼顾国家文化公园建设之需要。域外关于线性空间的规划,有所谓“公园道”“绿道”“风景道”“游道”等类型^[9]。长征国家文化公园建设需要兼顾文化遗产保护与自然生态保护、传承与传播革命文化等多重目的。因此,长征国家文化公园建设不仅需要加强对于革命博物馆、纪念馆建设与革命遗址遗迹保护,还需最大限度地复原红军长征行军路线的革命历史风貌,打造长征国家文化公园的统一标识,修建“红军长征风景道”“红军长征步行道”,并使之相互连接、统一管理,以方便民众游览、休憩等。可见,长征国家文化公园建设涉及诸多事项,建立健全相关立法体系势在必行。

(二)有关革命文物保护的地方立法

2012年《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》提出,要推动文物保护地方性法规体系建设。2016年,《国务院关于加强文物工作的指导意见》更明确要求,省级人民政府和具有立法权的市级人民政府要推动文物保护地方性法规规章制度修订工作,健全法治保障体系。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强文物保护利用改革的若干意见》明确规定:“鼓励各省、自治区、直辖市及设区的市制定文物保护地方性法规。”《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》也明确要求“相关省份结合实际修订制定配套法规规章”。据统计,当前我国各地共制定有关革命文物保护的地方性法规16部(其中,省级人大常委会制定的地方性法规3部),地方政府规章1部。

由表1可知,如果计入市级地方性法规,长征沿线15个省市大多数已经制定了革命文物保护的相关法规与规章。长征国家文化公园建设不仅涉及众多长征时期的革命文物,还涉及诸多革

表 1 我国有关革命文物保护的地方性法规规章

效力位阶	发布时间	文件名称
省级地方性法规	2022-01-16	广东省革命遗址保护条例
	2021-11-19	江西省革命文物保护条例
	2020-03-25	陕西省延安革命旧址保护条例(2020 修订)
市级地方性法规	2021-10-14	铜川市陕甘边根据地照金革命旧址保护条例
	2021-08-05	丽水市革命遗址保护条例
	2021-01-01	荆州市湘鄂西苏区革命遗存保护条例
	2020-12-21	河源市革命旧址保护条例
	2020-12-07	广元市红色革命遗址遗迹保护条例
	2020-11-25	玉溪市革命遗址保护条例
	2020-09-01	延安市实施《陕西省延安革命旧址保护条例》办法
	2020-08-19	汕尾市革命老区红色资源保护条例(2020 修正)
	2019-12-03	南平市革命旧址保护利用条例
	2019-04-22	赣州市革命遗址保护条例
	2018-09-21	盐城市革命遗址和纪念设施保护条例
	2017-12-01	滨州市渤海老区革命遗址遗迹保护条例
	2017-11-20	黄冈市革命遗址遗迹保护条例
地方政府规章	2021-01-16	重庆市红岩革命旧址保护区管理办法

命历史文献、革命先烈事迹、红军故事、红色歌曲等非物质文化遗产，可以依据《非物质文化遗产法》加以保护和传承。

三、推进长征国家文化公园建设需要专门立法

(一) 长征文物保护立法与红色资源保护立法不能完全满足长征国家文化公园建设的现实需要

近年来，我国为积极推进国家公园建设，借鉴域外“一园一法”模式，加紧推进相关立法^③。国家文化公园建设是否也需要适用这一立法模式？2019 年的《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》仅简单提及相关立法，而我国理论界对于这一问题尚未形成共识。相对于我国已有的 5 个国家公园而言，国家文化公园所跨省(直辖市、区)至少在 8 个以上，所跨行政区域数量更多，其立法难度可想而知^④。近年来，为了加强革命文物等红色资源的保护，我国各地正在积极推进相关立法体系建设，其中与长征国家文化公园建

设紧密相关的主要有两种类型，即红色资源保护利用综合立法与长征国家文化公园专门立法。

《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》指出，要制定“长征文物保护条例”。但是，长征国家文化公园建设牵涉面甚广，远不止“长征文物保护”，至少必须扩展至“红色资源”的保护与利用。具体而言，“红色资源”包括“红色物质资源”和“红色非物质资源”，而长征沿线地区的革命文物是我国最为重要但非唯一的红色资源。2008 年，中宣部、国家发改委等部门颁布《关于进一步促进红色旅游健康持续发展的意见的通知》，提出要“逐步把反映社会主义时期党的重要活动及建设创业史、体现时代精神的红色资源保护起来，不断丰富完善红色旅游内容和保护体系”。

据不完全统计，当前我国关于红色资源保护和利用的地方性法规有 27 部(其中省级地方性法规为 7 部)，这些地方性法规大致构成了红色资源保护和利用的立法体系。但是，我国各地的红色资源法规名称各不相同。譬如，山东省临沂市的为《红色文化保护与传承条例》，山西省、陕西

省、宁德市、牡丹江市、长治市、固原市、吴忠市、龙岩市、赣州市、黄冈市、南平市、盐城市、滨州市的法规使用“红色文化遗址”“红色文化遗存”“革命旧址”“革命遗址”或“红色革命遗址遗迹”等概念。在地方立法中,《梅州市红色资源保护条例》和《上海市红色资源传承弘扬和保护利用条例》则明确采用“红色资源”概念。法规名称的不同导致法规调整范围的差异。从概念内涵来看,“红色文化遗址”“红色文化遗存”“革命旧址”“革命遗址”或“红色革命遗址遗迹”偏重于物质形态的历史建筑、烈士陵园、纪念场馆以及重大革命事件发生地遗址、遗迹等的保护。“红色文化”包括“物质文化”和“非物质文化”两种形态,在保护对象上则以物质形态的革命遗址为主。山西省、龙岩市、牡丹江市、梅州市、汕尾市、宁德市、固原市等地均将红色资源范围确定为“中国共产党领导的新民主主义革命时期”的革命遗址遗存,而山东省临沂市则将红色资源范围拓展到社会主义革命与社会主义建设、改革开放时期。《湖南省红色资源保护和利用条例》对于“红色资源”的界定更为完整且全面,其第3条规定:“本条例所称红色资源,是指新民主主义革命以来,包括新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设时期、新时代中国特色社会主义时期,中国共产党团结带领各族人民所形成的具有历史价值、教育意义、纪念意义的下列物质资源和非物质资源,以及蕴含其中的重要精神。”红色资源立法突破了革命文物立法的诸多局限,但其缺乏长征国家文化公园建设所必要的管理机制等内容,因而依然难以为长征国家文化公园建设提供充分的法制保障。

(二) 国家和地方专门立法是推进长征国家文化公园建设的重要法治保障

当前,在长征国家文化公园建设所涉及的福建、江西、河南等15个省(区、市)中,仅贵州省制定了《贵州省长征国家文化公园条例》。从国家文化公园建设的目的与功能来看,长征国家文化公园立法的内容并不限于对长征文物的零散保护,而是需要将长征沿线的相关文物资源与自然资源都纳入保护和合理利用的范围。我国国家公

园“一园一法”的立法模式兼顾了国家公园的差异性,但是其“形式意义立法”备受诟病,有学者主张尽快代之以国家层面的综合立法^[10]。国家文化公园立法不可重复原有的国家公园立法思路,应由全国人大常委会适时制定“长征国家文化公园法”,或者由国务院先行制定“长征国家文化公园条例”,对长征国家文化公园建设予以整体规划与全面规制,并解决长征国家文化公园建设中各级政府的事权财权划分等问题。此外,长征沿线的地方政府则可以根据需要制定地方性的保护法规或者规章。具体而言,“长征国家文化公园法”或“长征国家文化公园条例”可以打破“分散保护”“单体保护”的文化遗产保护管理格局,统筹“长征文物”“红色非物质文化遗产”及相关自然景观和人文景观等的保护、规划、建设、利用等工作,以传承长征精神,增强民族文化认同。其内容至少应当包括如下几个方面:

第一,确立保护与传承并重的立法理念。澳大利亚学者弗罗斯特等提出:“国家公园长期被描述成民族特征与民族文化的象征。它们一直被用作民族自豪感得以表达的有形焦点。它们在向世人展示,国家具有现代性和国际重要性,而有些国家更是因为拥有国家公园而显得与众不同。通过这种形式的国际对比,国家公园确认了民族国家的地位,并塑造了它的形象。”^[1]相对于国家公园而言,国家文化公园是国家的文化标识所在,具有更为鲜明的政治属性与文化属性。长征国家文化公园不仅需要加强长征沿线的自然生态环境与革命文物等遗产的保护,尤其是对具有政治、文化、历史价值的长征文化遗产实施整体性保护,更需要通过红色旅游等路径,深入挖掘长征文化的丰富内涵,充分展现与弘扬长征文化遗产承载的革命文化,使得长征精神融入社会主义先进文化,进而得到广泛传播与传承。

第二,建立中央与地方共管的管理体制。美国的国家公园主要建在联邦政府所有的土地之上,并由在1916年设立的国家公园管理局实施管理。在我国五大国家公园中,唯有东北虎豹国家公园采用了类似管理模式,东北虎豹国家公园管理局由此成为我国第一个国家公园管理机

构。长征国家文化公园涉及长征沿线 15 个省(区、市), 不宜照搬美国国家公园的国家直接管理模式。而日本通过制定《自然公园法》, 区分“国立公园”“国定公园”与“都道府县立公园”, 分别采用不同的管理机制, 值得我国借鉴^[11]。譬如, 长征国家文化公园建设事关长征沿线革命文物与生态环境的保护, 尤其是“长征精神”的诠释与传播, 属于国家事权而非地方事权。因此, 我们建议设立“长征国家文化公园管理局”或者“国家文化公园管理局”, 直接管理重要的革命博物馆、纪念馆与“长征步行道”, 对长征国家文化公园“文化标识”的构建实施全面管理。与此同时, 各省、市、县在宣传部门或者文旅部门设置相应管理机构, 对本行政区域内的国家文化公园加强管理。国家文化公园管理机构应当积极推进立法, 以合理配置相关部门的职权, 建立宣传、文化和旅游、发展改革、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设等部门的综合协调机制, 统一指导、统筹协调长征国家文化公园的规划与管理、保护与利用等相关工作, 审议重大政策、重大规划, 统筹重大资金使用, 协调跨地区跨部门重大事项, 等等。

第三, 构建立法与政策互补的保障模式。域外国家公园立法往往有一个复杂的体系。例如, 美国实行联邦政府直接管理的国家公园体制, 亦形成《古迹法案》《国家公园组织法》《荒野法》《国家历史保护法》《考古资源保护法》等数十部法律构成的庞大立法体系, 并非简单的“一园一法”模式^[12]。因而, 长征国家公园建设的法治保障, 并非一部“长征国家文化公园法”或“长征国家文化公园条例”可以完成。长征国家文化公园立法不仅要给地方立法留下必要的空间, 也要给国家文化公园相关政策的制定与实施预留必要的空间, 譬如: 面向长征文物的保护、引导长征文化传承和利用的财政支持政策; 支持长征国家文化公园建设与长征文化传播的金融支持政策、文创开发和文化旅游融合发展政策; 鼓励社会公众捐赠长征文物的税收支持政策; 等等。

第四, 形成政府与社会共建的发展模式。2021 年《文化保护传承利用工程实施方案》规定: “国家文化公园建设区分重点项目和其他项目,

主要建设内容包括博物馆、纪念馆、重要遗址遗迹、特色公园、非物质文化遗产、历史文化名城名镇名村和街区、文化旅游复合廊道, 等等。中央投资最高支持额度为重点项目 8 000 万元, 一般项目 2 000 万元。地方人民政府是地方项目的责任主体, 负责履行项目有关审批程序, 会同项目单位多渠道筹措资金。国家发展改革委统筹考虑国家财力状况、中央和地方事权划分原则、区域发展支持政策和各地差异安排中央预算内投资予以支持。”从长期规划来看, 国家文化公园的相关项目建成以后, 不仅需要根据实际需要追加投资, 还需要巨额维护和运营经费, 绝非单纯的政府财政资金所能承受, 尤其需要避免陷入自然保护地的困境。

有学者在调查自然保护地的实际情形之后发现, “许多保护地内的土地价值差异非常巨大, 导致部分因空间管制而土地价值受损的原住民对遗产资源保护的热情不高, 甚至出现许多冲突。那些土地被管制而失去发展机会且没有获得任何补偿的原住民也倾向于从遗产资源上获利, 遗产资源开发的激烈竞争导致保护地的环境恶化, 这样的案例屡见不鲜。”^[13]国家公园等自然保护地所遭遇的困境, 实质上是国家发展规划对于当地居民财产权的限制而引发的矛盾及争端, 这在国家文化公园建设过程中也难以避免。这些因国家规制而引发的利益矛盾与融资困境, 难以通过行政征收或者征用等单一途径解决, 而是需要引入社会力量参与, 如采用“政府与社会共建的发展模式”予以积极回应。譬如, 《湖南省红色资源保护和利用条例》第 20 条即明确规定: “县级以上人民政府可以根据红色资源保护和利用需要, 在自愿、平等协商的基础上通过购买、产权置换、接受捐赠等方式取得红色资源所有权, 或者在产权不变的条件下通过合理补偿、租赁等方式保护和利用红色资源。”红军长征沿线的“革命遗址”“革命旧址”或“革命遗存遗迹”, 有不少属于农村集体经济组织并由其成员享有使用权, 如果全部采用征收或者征用模式, 势必需要支付巨额补偿资金。《湖南省红色资源保护和利用条例》为解决这一问题提供了多种灵活备选的

方案,可资长征国家文化公园立法借鉴。

第五,创建由总则与分则构成的立法体例。

《贵州省长征国家文化公园条例》共有七章:第一章“总则”,第二章“保护”,第三章“建设”,第四章“利用”,第五章“管理”,第六章“法律责任”,第七章“附则”。该条例的文本结构,主要是依循保护优先原则,本着先“建设”后“利用”及“管理”再“追责”的逻辑顺序,具有相当的合理性。鉴于规划与管理的重要意义,我国“长征国家文化公园法”或“长征国家文化公园条例”可参考《贵州省长征国家文化公园条例》的立法体例,根据长征沿线文物保护与自然生态环境保护的需要构造法律文本,具体为:第一章“总则”,主要规定长征国家文化公园立法的目的、指导思想、基本概念、基本原则、功能定位、管理体制、基本制度等。第二章“规划与管理”,主要规定长征国家文化公园协调机制的组成及其职权,总体规划与城乡规划、专项规划的衔接,协同保护与协同开发等,明确政府主导、社会参与的规划与管理机制等。第三章“保护与传承”,主要规定长征国家文化公园的文物保护、文化传承等职权划分和基本举措。其中,“革命文物保护”应当以政府为主导,积极引导社会力量参与,注重“预防性保护”“常规性保护”和“抢救性保护”等的有机结合,规划设立“红军长征步行道”并规定“生态系统保护”“环境污染治理”等具体举措。“文化传承”的主要载体是各类革命博物馆、纪念馆及革命遗址遗迹遗存等,需要在党委、政府引领之下,充分发挥革命馆址等相关机构的作用,引导它们建立行业联盟与长征文化数字资源共享平台等。第四章“建设与利用”,明确促进长征文化遗产与旅游融合的行政、财政、税收、金融等措施,破除长征沿线地区城乡区域协同发展的制度障碍,构建协同管理运营的体制机制。第五章“法律责任”,主要是对违反“长征国家文化公园法”或“长征国家文化公园条例”等相关法律法规而需承担的民事责任、行政责任和刑事责任进行规定。第六章“附则”,主要规定该法的生效时间,以及对“长征国家文化公园”等相关概念的解释。

四、结论

我国国家文化公园有效借鉴但又超越了国内外国家公园的理念及模式,承载着构建中华民族文化标识的崇高使命与重要价值。在我国确立的五大国家文化公园中,长征国家文化公园以“革命文化”“军事文化”及脆弱的生态环境、横跨15个省(区、市)而独具特色。正因为如此,长征国家文化公园立法既不可照搬域外国家公园立法模式,亦不可简单沿用我国国家公园的立法方案。长征国家文化公园立法需要在已有的文物保护立法基础之上,总结革命文物立法和红色资源立法的经验,根据需要适时制定“长征国家文化公园法”或者由国务院先行制定“长征国家文化公园条例”,为长征国家文化公园建设提供坚实的法治保障。

注释:

- ① 布鲁斯通认为:法国人拉斐德1824年至1825年的“美国凯旅之旅”导致了美国“(独立战争)历史保护运动”的兴起,很久以后成为美国旅游经济的奠基石。[美]丹尼尔·布鲁斯通著,汪丽君等译:《建筑、景观与记忆——历史保护案例研究》,中国建筑工业出版社2015年版,第6页、第27页。
- ② 一般认为,“风景道”是指兼具交通运输、景观欣赏的公路。美国是“风景道”的研发地与实践地,其于1995年颁布所谓“国家风景道计划”,迄今已经资助了一百多条“国家风景道”的建设。余青等著:《美国主题型风景道规划设计》,中国建筑工业出版社2018年版,第2页。
- ③ 譬如,青海省于2017年制定《三江源国家公园条例(试行)》,福建省制定《武夷山国家公园条例(试行)》(2017年)、海南省制定《海南热带雨林国家公园管理条例(试行)》(2020年)。《四川省大熊猫国家公园管理条例》与《东北虎豹国家公园管理办法》亦在立法过程之中。
- ④ 当前,除了武夷山国家公园、海南热带雨林国家公园归属于某一省区之外,三江源国家公园主要涉及青海、西藏2个省区,东北虎豹国家公园涉及吉林、黑龙江2个省,大熊猫国家公园涉及四川、陕西、甘肃等3个省。而大运河国家文化公园与黄河国家文化公园涉及8个省(直辖市、区),长城国家文化公园与长征国家文化公园都涉及15个省(直辖市、区),长江国家文化公园涉及11个省(直辖市、区)。

参考文献:

- [1] 沃里克·弗罗斯特, C. 迈克尔·霍尔. 旅游与国家公园发展、历史与演进的国际视野[M]. 王连勇, 等译. 北京: 商务印书馆, 2014.
- [2] 韩子勇. 黄河、长城、大运河、长征论纲[M]. 北京: 文化艺术出版社, 2021: 132.
- [3] 丁援. 国际古迹遗址理事会(ICOMOS)文化线路宪章[J]. 中国名城, 2009(5): 51-56.
- [4] 丁援, 马志亮, 许颖. 文化线路在中国[M]. 上海: 东方出版中心, 2020.
- [5] 习近平. 在纪念红军长征胜利 80 周年大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [6] 李后强, 侯水平, 郭晓鸣, 等. 关于实施长征沿线两翼地区国家扶贫战略的建议[J]. 毛泽东思想研究, 2012, 29(2): 1-5.
- [7] 宋雪莲, 崔晓林. 长征路上的草地在沙化[J]. 中国经济周刊, 2013(29): 39-40.
- [8] 李晓东. 革命文物保护法规创建发展述略[N]. 中国文物报, 2019-12-10(03).
- [9] 龚道德. 美国运河国家遗产廊道研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018: 27.
- [10] 秦天宝, 刘彤彤. 国家公园立法中“一园一法”立法模式之谜思与化解[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 1-12.
- [11] 杜群, 等. 中国国家公园立法研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2018: 81.
- [12] 刘佳奇. 国家公园建设中的核心法律问题研究[M]. 沈阳: 辽宁大学出版社, 2020: 5-7.
- [13] 吴佳雨. 中国自然保护地融资机制[M]. 北京: 科学出版社, 2022: 173.

On the legislation of Long March National Cultural Park

ZHOU Gangzhi, XU Hua

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: "Long March National Cultural Park" is a major cultural project being promoted and implemented in China, and is also one of the five national cultural parks in China with "expedition route" as its content, "revolutionary culture" as its theme and "ecological fragility" as its feature. At present, the construction of the Long March National Cultural Park is mainly based on *The Law for the Protection of Cultural Relics*, especially the "revolutionary cultural relics" and other relevant legislative systems, but it is fair to say that there exist huge limitations regarding the only version "Long March Cultural Inheritance Protection Legalization" in the plan. We can take the "comprehensive legislation on the protection and utilization of red resources" in various provinces and cities in China and the "special legislation on the Long March National Cultural Park" in Guizhou province as the basis, stipulate the Law on the National Cultural Park of the Long March or the Regulations of the National Cultural Park of the Long March to provide legal guarantee for the construction of Long March National Cultural Park.

Key Words: Long March National Park; revolutionary relics; red resources; legislation

[编辑: 苏慧]