

借鉴国际经验 建好大运河国家文化公园

朱民阳

强化全球视野、中国高度、时代眼光，打造民族性世界性兼容的文化名片，是《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》（简称《方案》）为大运河国家文化公园建设提供的重要指导和根本遵循。在国际上，国家公园已有100多年历史，近200个国家和地区开展了相关实践，在管理体制、财政体制、文化遗产保护机制方面做出了有益探索，形成了各具特色的模式，为我国国家文化公园的建设及管理提供了借鉴的经验。

树立保护第一、保护传承利用相统一的理念

把保护放在第一位，将最具文化、民族、历史、精神价值的遗产资源保护起来，使其成为全民族乃至全人类共同珍护的共有遗产，让子孙后代可以永久参观、体验、感悟，是国家文化公园的题中之义。

世界上第一个国家公园是建立于1872年的美国黄石国家公园。当时，美国正值西进运动，鼓励征服自然，大量森林被砍伐，野生动物被猎杀，自然景观被破坏。建设国家公园，正是为了遏止这种野蛮的开发行为，保护重要的自然遗产。1916年美国颁布《国家公园组织法》，赋予国家公园管理局“为了当代和未来世代的利益，保护风景、自然、历史、文化遗迹和野生生物，使其维持未受损害的状态”的重要使命，并与随后陆续颁布的一系列国家公园建设相关法案一道，确立了“生态保护第一”的理念。

建设大运河国家文化公园，对照“保护第一”理念，须突出保护文化遗产及其周边环境的完整性，保护文化遗产的真实性和多样性，让文化遗产得以自然展现。在无损资源的基础上，进行传承和利用，借助先进科技手段和创新设计，增强展示的多样性、体验的生动性、参与的趣味性，让大运河国家文化公园形象更加立体、多维、可亲近。

用法律制度保障国家文化公园建设

国家文化公园作为一类特殊的文化保护地，本质特征在于其鲜明的“国家”属性，国家主导、公益优先保护为主是目标诉求。如何更好承载“国家”属性？非法治莫属。

2000年12月美国出台《伊利运河国家遗产廊道法案》，其最显著特点是超越一般河道保护立法的范畴，实为区域生态文化保护和经济社会发展规划的综合性立法，覆盖了沿线234个市镇。在历史遗迹保护方面，该法案保护包括运河、附属建筑物、船舶、文件、图片等物质文化遗产，以及与沿运河地区民俗、艺术等相关的非物质文化遗产；在自然资源保护方面，该法案坚持真实性保护原则，以水质保护和植物群修复为核心，强调实现生态系统的恢复；在旅游开发方面，该法案将遗产旅游、自然资源保护、户外休闲游憩、遗产解说教育活动等加以整合，打造文旅品牌，寻找保护和发展的平衡点，在创造良好游览体验的同时，提升当地居民生活质量。

建立国家文化公园必须完善相关制度配套，是涉及文化资源保护理念、配置模式和管理体制等方面的深刻变革。因此，制定一部统一的国家文化公园法律显得十分必要。要在充分的前期调研工作的基础上，以立法的形式将国家文化公园的管理体制、权责体系、机构设置等明确下来，推动大运河遗产的保护、展

示、利用以及运河治理等工作纳入法治轨道，改变因多头管理、空间交叉重叠带来的保护和管理体系碎片化等问题。

建立主体明确、责权明晰的管理体制

国家公园概念的提出和践行，意味着一改过去各部门分头、各地区分段的文化遗产保护模式，变为国家统一规划与管理。

1911年，加拿大建立了世界上首个国家公园管理机构——联邦国家公园管理局，负责国家公园的划定、规划、运行和管理，以及相关管理政策和法律法规的制定等事务，内设多个事务部门，以各公园为单位下设相应管理处负责具体执行，实行自上而下的管理体制。连接渥太华和金斯頓的里多运河就由该局全权管理，并建成了“里多运河景观廊道”。二战后，日本在厚生省设立国立公园部，1964年升格为国立公园局，1971年权限移至环境省，实现了兼管到专职、分散管理到综合管理的转变。1986年，韩国立法规定国立公园管理公团是国立公园的管理主体，统一行使管理权。

刚颁布的《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，强化顶层设计、跨区域统筹协调，在政策、资金等方面为地方创造条件”。大运河国家文化公园江苏段建设应以此为契机，建立统一、规范、高效的大运河国家文化公园管理体制，在整合组建国家文化公园管理机构、配合建立国家文化公园体制和法制体系的基础上，依法界定自然保护地的管理体制、管理办法，以及监测、监督和考核机制。

处理好公益性与市场化的关系

大运河国家文化公园是“人民的公园”，要坚持全民共享。但由于运河丰富的文化遗迹和自然景观，决定了沿岸多为旅游区。如何让文化遗产与旅游发展相兼顾，淡化国家文化公园经济功能，给全体民众提供一个平等的参观、体验大运河景观文化的机会？有力的资金支持必不可少。

日本国立公园体系实行统一的财政体制，禁止公园管理部门制定经济创收计划，由国家拨款和地方政府筹款来提供正常运营的资金保障。2007年，韩国国立公园取消门票，政府每年拨款3000亿韩元（约合人民币18亿元）用于公园的保护和管理。德国国家公园体系资金的主要来源为州政府财政拨款，也接受社会公众捐助和公园资源创收。市场化开发度较高的荷兰阿姆斯特丹运河区，打造出最具地域特色的文化品牌——船屋，拥有大约2000艘船屋，有的历史已愈百年，通过改建为小型博物馆、画室、酒吧以及民宿等，不仅游人收获丰富体验感，社区也实现创收。

研究、探索建立“政府主导、社会投资补充”的多层次国家文化公园财政体制。同时，考虑到历史文化遗产及遗产地与周边居民长期以来所形成的密不可分的关系，在系统规划、核心区域保护的前提下，让周边居民可以在非核心区域从事旅游住宿、餐饮、零售、旅行服务、演艺娱乐等相关业务；对于国家文化公园独有的历史和文化“IP”，可以通过特许经营、合作经营等方式，开发文化创意产品和衍生品，增强国家文化公园的文化影响力和吸引力。

注重彰显个性、突出亮点

大运河具有跨区域的线性文化遗产特征，由多个节点组成，在空间、时间和地域上，各个节点赋有不同意义，共同构成了线性文化遗产的综合价值。这就要求大运河国家文化公园建设要在保持主色调、主标

识、基础设施建设标准等相对统一的前提下，根据各个节点的文化底色和特色，形成个性色彩分明的展示内容、特色服务以及产品设计，实现共性和个性的统一。

小樽运河，仅长1140多米，是日本北海道地区的一大标志性景观，曾一度沉寂，面临被填埋的危机。近年来，通过挖掘运河独特的河岸风貌和文化气质，小樽市主打“怀旧风”，煤油路灯、旧砖石仓库、随处可见的艺术写照，使运河漫步成为年轻人追捧的网红打卡项目。在小樽取景拍摄的电影《情书》，更让此处成为象征浪漫和见证爱情的胜地。每年2月举办的“小樽雪灯之路”，无数的浮球蜡烛漂浮在运河上，与雪景相映成辉，吸引游人纷至沓来。

江苏是大运河国家文化公园的试点省份，对于一些重点打造的点、线，包括地标设计等，需要结合目前运河的设施基础、周边环境、人文历史积淀、政府投入力度等层面统筹考虑、进行取舍。目前，在建中的中国大运河博物馆，正以大运河国家文化公园江苏段的先导和样板工程为定位，打造历史文化与现代文明交相辉映、国家标志与地域特色有机结合、个体建筑与山水环境高度协调的三湾文旅文创片区。同时，要积极鼓励各地建设运河古镇。只有通过打造一个彰显个性、极具亮点的运河河段文化，整条大运河才能串珠成链，形成文化高地，最终将大运河国家文化公园塑造成中华文化的亮丽名片。