

长城国家文化公园（河北段）的法律制度分析

贾霄燕 郝若楠

河北地质大学法政学院，中国·河北 石家庄 050031

摘要：长城是中华民族的重要象征和文化遗产，长城国家文化公园建设对保护、传承和利用好长城文化具有重要意义，法律制度建设是国家文化公园建设的重要保障。论文从界定长城国家文化公园法律制度入手，指出其与长城相关法律紧密相连，包括国家法律、行政法规等多层次规范，其中《中华人民共和国文物保护法》和《长城保护条例》是重要依据，各地也制定了地方性法规和规章。河北省依据《长城国家文化公园（河北段）建设保护规划》等文件建设长城国家文化公园，明确各阶段目标和空间布局，实施多项工程，并以《河北省长城保护条例》构建制度框架，规范保护责任等。还制定了相关细则保障实施，完善公益诉讼制度，取得良好成效，但也存在立法形式规范不足等问题，建议进一步加强法律保障力度。

关键词：长城国家文化公园；法律制度；公益诉讼

Legal System Analysis of the Great Wall National Cultural Park (Hebei Section)

Xiaoyan Jia Ruonan Hao

School of Law and Politics, Hebei University of Geosciences, Shijiazhuang, Hebei, 050031, China

Abstract: The Great Wall stands as a vital symbol of the Chinese nation and a significant cultural heritage. The construction of the Great Wall National Cultural Park holds profound importance for the protection, inheritance, and utilization of its cultural legacy, with the legal system serving as a cornerstone for this endeavor. This paper begins by defining the legal framework governing the Great Wall National Cultural Park, highlighting its interconnection with existing Great Wall-related laws, including national legislation, administrative regulations, and multi-tiered norms. Key legal foundations include the *Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics* and the *Regulations on the Protection of the Great Wall*, supplemented by local regulations and rules. In Hebei Province, the *Construction and Conservation Plan for the Great Wall National Cultural Park (Hebei Section)* outlines phased objectives and spatial layouts, guiding the implementation of various projects. The Hebei Province Regulations on the Protection of the Great Wall establishes an institutional framework to clarify conservation responsibilities. Additional detailed rules and an improved public interest litigation system have achieved notable progress. However, challenges such as insufficient legislative standardization persist. The paper proposes strengthening legal safeguards to further enhance governance efficacy.

Keywords: great wall national cultural park; legal system; public interest litigation

0 前言

长城作为中华民族的重要象征和文化遗产，具有极高的历史、文化、艺术和科学价值。河北作为长城资源大省，其境内的长城具有分布广、类型多、价值高的特点。建设河北长城国家文化公园，是传承弘扬中华优秀传统文化、彰显中华民族精神的重要举措，也是推动文化强省建设、促进经济社会发展的必然要求。法律制度作为保障文化公园建设与管理的的重要手段，对于实现长城的科学保护、合理利用和可持续发展具有重要意义。

1 长城国家公园法律制度的界定及实施现状

1.1 长城国家公园法律制度的界定

长城国家公园法律制度与长城相关法律制度密不可分。长城横跨中国北部的多个省（自治区、直辖市），包括北京、

天津、河北、山西、内蒙古、陕西、甘肃等，这些地区的长城段落及其周边一定范围都被纳入了国家文化公园的规划和保护范围。长城国家文化公园的范围涵盖了长城沿线的众多区域。长城国家文化公园是以部分区段长城为重点建设，区域具有开放性，与长城整体密不可分。长城相关法律制度中的内容涉及长城国家文化公园（即部分长城区段）的保护及利用。由此可以界定长城国家公园法律制度是围绕长城及长城国家公园相关的法律制度规范性文件的总称。

1.2 长城国家公园法律制度的制定及实施现状

1.2.1 形成多层次的长城相关立法及制度规范

长城国家公园法律制度的类型主要包括针对长城保护开发专门性的法律制度，包括法律层面的立法、非法律层面的规范性文件，还有非专门性的法律法规，这些法条与长城直接相关或间接相关。

法律层面的立法涵盖全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、国务院各部委制定的部门规章、地方人大及其常委会制定的地方性法规,以及地方政府制定的规章。非法律层面的规范性文件包括各级政府及其部门制定的规范性文件。目前与长城保护有关的法律是《中华人民共和国文物保护法》,这是中国文物保护的基本法律,明确了文物保护的基本原则和法律责任,为长城保护提供了法律依据。专门针对长城保护制定的国务院行政法规是《长城保护条例》(国务院令 第 476 号),这是中国第一部专门针对长城保护的行政法规,于 2006 年颁布实施。条例明确了长城保护的总体原则、管理责任、保护措施以及禁止性行为等内容。针对长城保护地方人大制定的地方性法规有《河北省长城保护条例》《甘肃省长城保护条例》《大同市长城保护条例》。明确了各地长城保护的主体、主体责任、保护措施和法律责任。这些地方性法规在国家法律框架下,结合地方实际情况,进一步加强对长城的保护和管理,确保长城的历史文化价值得以传承和弘扬。地方政府制定的地方政府规章有《北京市长城保护管理办法》。非专门性的法律制度有《中华人民共和国治安管理处罚法》针对刻划、涂污长城等行为规定了行政处罚。《中华人民共和国刑法》针对故意损毁文物或名胜古迹的行为规定了刑事责任。

总体上,长城保护的法律体系已经逐步完善,从国家层面的《中华人民共和国文物保护法》和《长城保护条例》,到地方性法规和司法实践,形成了多层次、多维度的保护机制。这些法律和措施为长城的保护、传承和合理利用提供了坚实的法律保障。

1.2.2 建立实施长城保护的公益诉讼制度

公益诉讼是指特定的国家机关和相关的组织和个人,根据法律的授权,对违反法律法规,侵犯国家利益、社会利益或不特定的他人利益的行为,向法院起诉,由法院依法追究法律责任的活动。它旨在维护国家利益和社会公共利益,与维护个人和组织自身合法权益的私益诉讼相对。

公益诉讼分为民事公益诉讼和行政公益诉讼,民事公益诉讼针对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为提起的诉讼。行政公益诉讼针对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的行为提起的诉讼。提起诉讼的主体检察机关和社会组织、个人。检察机关作为公共利益的代表,在公益诉讼中发挥着重要作用,可提起民事公益诉讼和行政公益诉讼。法律授权的社会组织也可提起公益诉讼,如环保组织可对环境污染行为提起诉讼。个人在一定条件下也可作为原告提起公益诉讼,但通常需要与案件有一定的利害关系。

2024 年,最高检指导长城沿线 15 省区市检察机关开展

“长城保护公益行动”,重点关注长城点段“应保未保”、巡查防控措施不到位、保护性修缮不规范、开发利用不规范等问题。2020 年 1 月至 2024 年 7 月,全国检察机关共立案办理长城保护公益诉讼案件 1264 件,其中行政公益诉讼 1257 件、民事公益诉讼 7 件近年来,各地检察机关通过公益诉讼推动长城保护工作,最高人民检察院联合文化和旅游部、国家文物局发布了长城保护专题公益诉讼典型案例。

2 河北省长城国家文化公园法律制度建设分析

2.1 以《长城国家文化公园(河北段)建设保护规划》作为建设依据

《长城国家文化公园(河北段)建设保护规划》明确了三个阶段的目标,即到 2021 年,完成山海关段、金山岭段、大境门段和崇礼段 4 个重点区段以及一批具有重大影响和示范意义的保护项目建设,推出一批可复制推广的成果经验,形成一批全国长城保护传承利用的示范样板;到 2023 年,长城国家文化公园(河北段)文化遗产的科学保护、活态传承展示和文旅融合发展模式进一步成熟,长城河北段品牌在世界上具有较高的知名度和吸引力;到 2035 年,长城国家文化公园(河北段)全面建成,成为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的重要文化地标。

该规划立足长城河北段的文化文物及生态资源,以明长城为主线,沿燕山、太行山脉构建“两带、四段、多点”的空间布局和展示体系。“两带”即燕山长城文化带、太行山长城文化带;“四段”指“众志成城·雄关天下”山海关、“坚韧自强·金山独秀”金山岭、“和平开放·大好河山”大境门、“自信自强·冬奥胜景”崇礼四个重点段;“多点”涵盖了长城沿线的众多文化资源点。

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。管控保护区明确由长城文物保护单位保护范围、世界文化遗产区及新发现发掘文物遗存临时保护区组成,对文物本体及环境实施严格保护和管控;主题展示区突出展示长城的文化内涵和历史价值;文旅融合区推动长城文化和旅游的深度融合;传统利用区则注重在保护的基础上合理利用长城资源,促进当地社区的可持续发展。实施保护传承、研究发掘、环境配套、文旅融合、数字再现等五大工程。通过这些工程的实施,全面提升长城的保护水平,深入挖掘长城的文化内涵,改善长城周边的环境面貌,推动长城文化的传承与弘扬,以及促进长城文化和旅游等产业的融合发展。规划实施之后,秦皇岛山海关区谋划实施了山海关古城遗址保护提升项目,使古城及街区建筑整体风貌焕然一新;张家口市对远堡基础设施及环境进行整治提升,优化提升了大境门商堡文化和万里茶道文化氛围;承德、唐山通过旅游风景道、复合廊道、“长城人家”旅居产业带等项目的建设,有效改善了长城周边风貌。

2.2 以《河北省长城保护条例》为依据构建制度框架

《河北省长城保护条例》从立法形式上是地方性法规,属于地方的较高立法形式,从规范河北省的长城保护方面可以起到制度保障的作用。《河北省长城保护条例》以《中华人民共和国文物保护法》《长城保护条例》为依据,吸纳优秀经验,按照保护好、传承好、利用好长城的总体要求,规范了完善保护责任、健全保护体制机制、发掘长城利用的文化价值和精神内涵、充实监管方式等方面的内容,为河北省长城保护管理提供了有力的制度保障,有助于实现长城的可持续保护与合理利用。《条例》共 66 条,分为总则、长城保护、长城利用、监督管理、法律责任、附则共六章,其中涉及长城国家文化公园的直接条目占近四分之一篇幅,是加强长城保护传承利用、依法推进长城国家文化公园建设的具体举措,具体体现在以下几方面。

一是在责任与原则上,明确各级政府、文物部门等的保护责任,解决过去保护与利用脱节、管理推诿等问题。压实管理责任,明确保护机构,建立毗邻省份协调机制。同时,坚持预防为主、最小干预、整体保护原则,构建起精细化保护体系,要求做好规划编制、经费保障等工作。二是在参与和利用方面,鼓励社会力量参与,完善保护员聘用程序等,动员社会力量认领保护,发挥基层自治组织优势。还专设“长城利用”章节,对长城国家文化公园建设进行立法,规范相关内容,为文化公园建设奠定法制基础。三是在监督与科技赋能上,健全约谈、监督公示、公益诉讼等制度机制,细化监测预警和执法巡查方式,完善法律责任。强化科技支撑,推动保护方式转变,运用现代科技手段进行监测,加强档案数字化建设,建立资源与管理数字平台等。

2.3 制定相关实施细则保障具体实施

2.3.1 《河北省长城保护管理工作方案》

《河北省长城保护管理工作方案》由河北省文物局制定,该方案旨在切实加强长城保护管理工作,明确了政府主导、部门协同、社会参与等多方面的责任和措施,为长城的保护、管理与利用提供了具体的操作指引。该方案为切实加强长城保护管理工作,采取了一系列有力措施,一是明确保护管理责任方面,政府主导是关键,长城所在地县级以上人民政府负责本行政区域内的长城保护工作,协调解决重大问题,并将保护经费纳入财政预算。同时,部门协同形成合力,文物主管部门实施监督管理,多部门各司其职。此外,社会参与也至关重要,建立志愿者队伍,鼓励社会力量通过多种方式保护长城。二是强化保护措施方面,规划引领是基础,制定相关规划落实保护措施,划定保护范围和建设控制地带,建立档案数据库。险情排查与监测要及时,对险情全面排查,实施保护维修工程,开展长期监测。同时,抢救性保护与日常养护要并重,针对重点部位设置防护设施,采取临时加固措施,加强巡查与养护。三是加强执法监管方面,联合执法是保障,文物主管部门和公安机关建立工作机制,查

处违法行为。执法巡查手段创新则提高了效率和准确性,利用新技术手段及时发现和制止违法违规行为。四是注重文化价值挖掘与利用,文化研究与传承是重点,鼓励各方设立研究机构,开展相关活动。文旅融合则实现了保护与发展的双赢,在保护优先的前提下,合理利用长城资源,推动文旅融合发展。这些措施共同为长城的保护管理提供了有力支撑,有助于实现长城的长远保护和可持续发展。

2.3.2 《河北省长城遗址抢救性保护实施意见》

《河北省长城遗址抢救性保护实施意见》由河北省文物局制定,为加强长城遗址保护提供了明确指导。首先,在保护责任与原则上,该意见强调了各级政府、文物部门、相关单位和社会各界的保护责任,形成全方位、多层次的责任体系。同时,遵循相关方针和原则,旨在完整保护长城遗址的历史风貌和文化价值。其次,在抢救性保护措施方面,要求对长城遗址进行全面险情排查,建立档案,优先安排严重险情部位的修缮工程。组织开展早期长城遗址核查,摸清其基本情况,为保护措施提供依据。再次,对遗址及其周边环境严格保护,划定范围和地带,明确要求和措施,建立保护管理制度,加强巡查和监测。在科技支撑与保障上,鼓励运用现代科技手段进行监测和巡查,提高保护效率和精准度。进一步完善档案管理,建立详细数据库,推动数字平台建设,实现信息共享和数字化管理。最后,该意见还强调加强协调与合作,建立毗邻省份协调机制,促进部门协同配合,共同推动保护工作。同时,鼓励社会参与和监督,完善社会参与机制,强化监督公示制度,形成全社会共同参与保护的良好氛围。该意见通过这些措施,旨在实现对长城遗址的有效保护和管理,对于传承和弘扬长城文化具有重要意义。

2.3.3 《长城河北段周边风貌控制导则》

《长城河北段周边风貌控制导则》是河北省为加强长城周边风貌管控、促进周边旅游景区协调发展而制定的重要文件,该导则随《长城国家文化公园(河北段)建设保护规划》一并印发,为各地提供了根本遵循。该文件旨在贯彻国家文化公园建设方案中关于加强城乡综合整治、维护人文自然风貌的要求,落实河北省委相关要求,确保长城周边建设与遗址相匹配,推动保护与旅游协调发展。在内容上,《导则》明确了长城周边风貌控制的范围,划分为文物保护范围、建设控制地带和风貌协调区域三个区域,并制定了具体的风貌控制管控措施。针对沿线复杂环境,归纳出六大要素,分别制定引导和控制措施,确保长城本体与周边环境风貌协调一致。在实施方面,秦皇岛山海关区、张家口市、承德市和唐山市等地按照《导则》要求,对长城周边环境进行了整治提升,取得了一定成效,使长城周边风貌得到有效改善,促进了文化与环境的协调相融。总之,《长城周边风貌管控导则》为长城(河北段)周边风貌管控和周边旅游景区发展提供了明确指引,推动了长城周边风貌的整治提升,助力了当地旅游景区的发展和文化遗产,为长城国家文化公园(河北段)

的建设提供了有力支撑。

2.3.4 《长城国家文化公园(河北段)建设实施方案》

《长城国家文化公园(河北段)建设实施方案》基于《长城国家文化公园(河北段)建设保护规划》，详细规定了建设目标、空间布局、重点项目、保护措施、文旅融合及保障体系等内容。

一是在建设目标方面，方案将《建设保护规划》中提出的 2021 年、2023 年、2035 年的目标细化，明确了每个阶段的具体任务和重点项目。例如，2021 年完成山海关段等 4 个重点区段的保护项目，推出可复制推广的经验。同时，制定年度工作要点，如 2023 年明确了 20 项落实举措，确保建设工作稳步推进。二是在空间布局方面，方案依据“两带、四段、多点”的体系，对各区域建设重点和特色进行了详细规定。例如，山海关段打造“天下第一关”城市会客厅，金山岭段加强保护修缮和展示利用。同时，明确了不同类型展示区的建设标准和要求。在重点项目建设方面，方案梳理出一批重点项目，制定了详细的清单，明确了建设内容、实施主体等信息，将责任落实到具体部门和单位。同时，建立了项目监督和评估机制，确保项目顺利推进。三是在保护措施方面，方案制定了具体的文物保护措施，如加强长城本体巡查和监测，建立文物数据库等。同时，结合《长城周边风貌管控导则》，明确了周边风貌管控的具体范围和要求。四是在文旅融合方面，方案设计了具有长城文化特色的旅游产品和线路，推动长城文化与农业、体育、教育等产业的深度融合，促进区域经济协同发展。在保障体系建设方面，方案完善了政策法规，明确了资金筹集渠道，加强了专业人才培养，为长城国家文化公园的建设提供了坚实的支撑。

2.4 制定《长城国家文化公园(河北段)文化和旅游融合发展专项规划》促进利用开发

长城河北段具有丰富的文化文物及生态资源，《长城国家文化公园(河北段)文化和旅游融合发展专项规划》旨在推动长城文化和旅游深度融合、高质量发展，以文化为灵魂，以旅游为载体，以融合为路径，以产业为方向，构建“两带、四段、多区”的长城文化旅游融合发展大格局，将长城河北段打造成为全国典范和世界文化遗产旅游胜地。明确了保护第一、有效利用，文化引领、融合互促，全域统筹、突出重点，因地制宜、科学发展等四项基本原则，充分考虑地域广泛性、文化多样性和资源差异性，突出长城河北段沿线不同区域的文化特色和资源优势。提出了四项重点任务，包括优化长城文化和旅游融合产品品质，挖掘文化内涵，开发多样化的旅游产品；提升沿线文化和旅游产业化水平，培育壮大产业主体；构建文化和旅游公共服务融合发展体系，提高服务质量和便利性；培育文旅融合系列品牌和精品线路，打造具有影响力的长城文旅品牌，如“万里长城 雄冠河北”等。该规划为长城沿线 9 市 1 区全面推动长城文化和旅游深度融合发展提供了科学指引，有助于形成以文化丰富旅游内

涵、提升旅游层次，以旅游带动文化消费、促进文化传承发展的新格局，为长城国家文化公园文化和旅游融合发展树立河北样板，贡献河北力量。

2.5 完善长城保护公益诉讼制度

河北省在长城保护公益诉讼方面构建了较为完善的制度体系，并通过一系列实践取得了显著成效。在制度设计方面，河北省结合本地实际，以公益诉讼检察为抓手，扎实推进长城保护专项监督活动开展，积极探索长城保护综合治理新路径，主要体现在以下两方面。

2.5.1 跨区域协作机制

河北省检察机关打破部门职能界限，形成“民事+行政+公益诉讼+”一盘棋工作大格局，如滦平县检察院通过行政公益诉讼办案，促成行政机关对全县未开发的长城实现有效保护，并推动其与北京市密云区跨区域跨部门协作，会签了《密云区、滦平县边界长城保护合作协议》《长城联合执法协议》，建立联合会议制度、联合执法长效保护机制。检察机关还与文物部门密切协作，如最高人民检察院和国家文物局联合发布长城保护检察公益诉讼典型案例，指导各级检察机关、文物行政部门进一步加强协作配合，促进形成文物和文化遗产保护更大合力。

2.5.2 案件办理与监督

针对侵占长城保护范围和建设控制地带私搭乱建、非法排污、倾倒垃圾等问题，依法实施精准监督。通过诉前磋商、制发检察建议、提起诉讼等方式，督促相关行政机关厘清职能，全面履行长城保护监管职责。对于发出的检察建议，检察机关持续跟进督促整改落实，确保问题得到有效解决。如迁西县检察院在办理榆木岭段明长城保护案中，因疫情等原因整改工作中断，后持续跟进，再次组织相关责任单位召开磋商会议，督促问题整改落实。

总体上，河北省在长城国家文化公园法律制度建设方面，有立法形式的地方性法规《河北省长城保护条例》，其余的是行政规范性文件，不属于立法形式，单纯的行政规范性文件不能有法律责任的规定，总体上具备立法层级的规范还比较欠缺，从而法律责任的承担主体和形式不够明确，对于长城保护和利用的实施的保障力度还需要加强。由此在地方立法方面还可以制定地方规章，河北省政府可以依据《河北省长城保护条例》制定《河北省长城保护实施办法》，从而更好地细化《河北省长城保护条例》的内容。

从整体法律制度分析，河北省的相关制度主要侧重于长城的保护，对于具体的长城国家文化公园的管理涉及的少，可以选择从上到下立法模式，即制定长城国家文化公园(河北段)的管理制度，包括协同管理制度、绩效评估制度、社会参与制度等，然后河北省相关地市制定实施细则；也可以选择从下到上立法模式，河北省拥有长城的各地市可以制定相关的市级地方性法规和地方法规，进行长城国家文化公园管理方面的先行立法实践，逐步成熟后可以制定省级的地

方性法规或地方规章。

参考文献：

[1] 王星星.国家文化公园立法研究[D].长沙:中南大学,2022.

[2] 王敏.国家文化公园立法的现状审视与完善进路[J].自然资源学报,2023,38(9):23-32.

[3] 周华(文),李玉双(图).长城文化保护法庭:构筑司法保护的“万里长城”[J].人民司法,2023(15):80-83.

[4] 徐天睿.黄河文化遗产法律保护对策研究[D].西安:西安建筑科技大学,2023.

[5] 张锦龙.国家文化公园研究源起及当前发展综述[J].四川旅游学院学报,2024(6):40-47.

[6] 朱军,闫鑫.公物法视域下国家文化公园的法治化运行[J].青海师范大学学报(社会科学版),2024,46(2):61-68.

作者简介: 贾霄燕(1978-),女,中国河北邯郸人,硕士,副教授,从事行政法治研究。

基金项目: 论文系河北地质大学区域制度研究中心项目的结项成果。