

(内部资料 仅供参考)

# 文化产业信息动态

第6期

台儿庄古城管委会文化产业部

2021年3月31日

---

## 目 录

- 1、国家文化公园怎么建？
- 2、十四五规划打造多个跨省旅游目的地，“跨省做景区”难题怎么破？

# 国家文化公园怎么建？

来源：人民日报人民文旅 2021 年 3 月 4 日

综合整理自经济日报、中国网、现代快报

2021 年，国家文化公园进入建设的关键时期，全国将继续推进长城、大运河、长征等国家文化公园建设。

在今年的全国两会期间，国家文化公园建设也是代表委员建议、提案的文旅焦点问题。

国家文化公园到底要怎么建设？让我们一起来听听来自两会代表委员的意见吧。

## 建设国家文化公园的钱从哪里来？

建设国家文化公园，是“十四五”时期国家深入推进的重大文化工程。如何扩大有效投资，加快推进相关项目落地实施，成为社会各界力量积极关注和探索的问题。全国政协委员、南京大学文化与自然遗产研究所所长贺云翱建议，充分运用专项债券助力国家文化公园建设。

贺云翱认为，国家文化公园建设中面临一些问题：一是国家文化公园建设任务的紧迫性与投资运作回收的长期性需兼顾平衡；二是需要处理好重大项目大额集中投资与资金规模有限、分散的矛盾问题；三是要面临如何有效匹配重大文化项目建设利益外溢与社会资本安全收益的挑战。国家文化公园建设意义重大，需要长期大额资金投入，但政府可投入、可引导的资金有限，基金股权投资又有诸多限定，加之文旅项目多以公益为主，利益外溢，存在投资大、回报周期

长、运营管控难、自身难以募集长期低息社会资本参建等问题。

如何在政府投资与股权投资之外，利用政府引导、政府信用，探索出一条既能够解决重大文旅项目投融资痛点，又符合文旅项目投资发展建设规律的大额长期低息社会资本参与模式成为亟待认真思考研究的课题。贺云翱近年来一直关注这些问题。

2020年5月12日，江苏省政府在上交所成功发行全国首只大运河文化带建设地方政府专项债券，期限10年，利率2.88%，规模23.34亿元，涉及江苏省大运河沿线11个市县的13个大运河文化带建设项目。这一创举，既拓宽了大运河文化带建设的募资来源，又极大地提振了受疫情影响较大的文化旅游产业发展信心。



江苏扬州京杭大运河夜景

工作之余，贺云翱专门实地走访了江苏省文化投资管理集团有限公司，调查研究大运河文化带建设地方政府专项债券的发行和管理工作。在详细了解相关情况之后，贺云翱认

为，专项债券的使用不仅有效解决了重大文化工程融资痛点，更体现了政府对文旅项目的重点支持。值得一提的是，为支持文化带建设，江苏省文旅厅还对使用大运河专项债建设的重点文旅项目予以贴息政策，以进一步降低投资成本，提高项目建设进度和成功率。

2021年初，财政部办公厅、国家发展改革委办公厅专门印发有关通知，明确将文化旅游领域作为新增专项债券的重点投向。随即，《文化和旅游部办公厅关于进一步用好地方政府专项债券推进文化和旅游领域重大项目建设的通知》（以下简称“通知”）正式下发，并强调，“要顺应产业发展趋势，结合专项债券重点支持领域，谋划布局‘十四五’时期拟实施的重点项目。有条件的地区可建立文化和旅游专项债券储备项目库”，“要重点关注服务国家重大区域发展战略有关项目、国家文化公园建设相关项目及产业集聚区建设、旅游公共服务保障设施建设、重点景区基础设施建设、博物馆建设等项目。”在前不久国家发展改革委印发的《大运河文化保护传承利用2021年工作要点》中，也明确要完善多元投入机制，加强大运河标志性项目谋划实施。

对此，基于相关问题和江苏经验，贺云翱建议，相关部门要调整优化专项债使用结构，对公益性强、需重点加强建设和发展的重点文旅项目，予以政府专项债优先使用扶持。同时，总结江苏做法和探索，在控制政府债务规模，做到使用专项债项目可开工、有收益、能覆盖的前提下，适当增加

相关地区和相关项目特别是重点建设地区国家文化公园建设专项债分配使用额度，推进国家层面或相关省级发行国家文化公园建设专项债券，夯实专项债使用管理。

贺云翱还提出，建议对使用国家文化公园专项债相关项目给予国家贴息和相关补贴扶持，鼓励各地项目积极申报专项债，以解决文化收益外溢等问题，有效降低投资成本，增厚投资收益，吸引社会资本参建。

此外，国家文化公园建设的牵头省份和相关文旅部门也要尽快贯彻落实通知中要求的“按照‘资金跟着项目走’的原则，建立‘实施一批、申报一批、储备一批、谋划一批’的梯次格局”，建立文化和旅游专项债券储备项目库。

### 建设中小型国家文化公园

全国政协委员徐丽桥准备提交《关于国家文化公园建设的政策建议》。她认为，可以依托中小规模的国家重大历史文化遗产，建设一批诸如黄帝陵、炎帝陵、孔府等“小而精、精而专、专而特”的中小型国家文化公园，从而形成大、中、小规模兼具，结构合理的国家文化公园体系。

国家文化公园的提出与建设是对国家公园体系的丰富与创新，建议尽快形成完整的国家文化公园体系。《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》明确提出了黄帝陵、卢沟桥、孔府等国家文化公园，同时还提出，要整合具有突出意义、重要影响、重大主题的文物和文化资源。这说明，除了长城、长征、大运河等大型国家文化公园外，凡是主题明

确、内涵清晰、影响突出的文物和文化资源均可考虑发展成为国家文化公园。



### 卢沟桥石狮子是历史的见证者

她建议建立“全域文化，统分结合”的思维。大型国家文化公园可以追求“统一文化主题、统一管理、统一标准”等，但不宜过度追求“统一经营、统一发展”等，而应因地制宜，调动各地的积极性并突出地方特色。

明确各级政府主体的法律地位与责任。相关省份按照“一公园一条例”制定保护条例，结合地方实际制定配套法规规章。建立从中央到地方的垂直管理体制，形成“中央统筹、省（市）负总责、分级管理、分区（段）负责”的工作格局，建立具有专门机构、专门队伍、专项资金的“权责明确、运转高效、动态监督”的行政管理体制。建立固定的财政投入机制，中央和地方政府可设立两级国家文化公园发展财政专项资金。对长城、大运河、长征等大型国家文化公园，需进一步梳理中央与地方、相关部门之间的关系，构建“中

央统筹、部门联动、区域协调”的跨区域、跨部门合作机制，实现对区域文化旅游资源的有效整合和一体化开发。

加强资源普查和规划。对可资利用的重大历史文化和中华优秀传统文化资源进行系统摸底调研，建设国家文化资源库，编制《国家文化公园体系发展规划》，并结合国土空间规划，按照多规合一的要求，按照“一公园一策略”的方法，分别编制重点类型和重点区域的国家文化公园保护与建设规划。

完善国家文化公园发展格局。对于国家文化资源关联空间和衍生产品，鼓励依托市场力量，培育一批有竞争力的旗舰文旅企业，并依托企业成立国家文化公园发展基金。通过各方努力，最终形成中央统筹、规划引领、部门联动、地方主体、产业融合、市场繁荣的国家文化公园发展格局。

### 建立长江国家文化公园

今年全国两会，贺云翱、徐利明、董玉海、心澄、盛小云等5位全国政协委员联名递交了提案，建议尽早建立长江国家文化公园，把长江文化保护好、传承好、弘扬好。

全国政协委员、南京大学文化与自然遗产研究所所长、国家文化公园建设工作专家咨询委员会委员贺云翱表示，长江文化在中华文明发展中发挥了重要作用，但是由于长江流域古人类及文化遗址发现较晚等原因，一说起中华民族和文化，许多人往往只想到黄河，而忽略了长江。长江文化的价值在一定程度上被遮蔽了。保护好、传承好、弘扬好长江文

化有助于展现中华文化精彩、延续历史文脉、坚定文化自信。文化兴国运兴，文化强民族强。

在贺云翱看来，长江文化与黄河文化一样，都是中华文化的核心组成和中华民族的共同创造，无论是今天还是未来，也都是坚定文化自信和建设社会主义文化强国的核心资源与力量，这是保护传承弘扬长江文化的根本意义和价值所在。目前，国家已明确要建设黄河国家文化公园。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》。为此，贺云翱等委员联名建议，国家文化公园的主管部门应开展前期调研，创造条件参照黄河国家文化公园的做法，尽早建立长江国家文化公园。

对于如何建设长江国家文化公园，贺云翱表示，长江流域广，干流流经青海省、西藏自治区、四川省、云南省、重庆市、湖北省、湖南省、江西省、安徽省、江苏省、上海市等省级行政区。由此，长江国家文化公园的建设应由国家统筹规划。

他说，江苏是长江文化的富集区。江苏人民在历史上创造过长江文化中的吴文化，江淮文化及起源期的大运河文化，宋元到明清以南京、苏州、无锡、常州等为代表的江南文化，以及享誉中外、大家辈出的书画文化、名著璀璨的文学文化、精美绝伦的工艺文化、独树一帜的建筑文化、衣被天下的丝绸文化、重教崇文的教育文化、天人合一的山水文化、“通江达海”的丝路文化，等等。



“这些无不展现了长江文化的博大精深，值得去深入挖掘，传承创新。而且，一直以来，江苏都是长江文化研究和长江文化建设方面的重镇。”贺云翱说，因此在建立长江国家文化公园方面，江苏具有先发优势。

在这份联名建议中，委员们还建议，建立长江文化研究基地，作为对长江文化开展长期、持续调查研究的学术平台；建立长江文化数据库，为社会各界参与长江文化保护传承弘扬提供学术支持。

# 十四五规划打造多个跨省旅游目的地，

## “跨省做景区”难题怎么破？

来源：人民日报人民文旅 2021 年 3 月 19 日 作者：陈相利

十四五规划在“旅游目的地质量提升”部分明确，打造海南国际旅游消费中心、粤港澳大湾区世界级旅游目的地、长江国际黄金旅游带、黄河文化旅游带、杭黄自然生态和文化旅游廊道、巴蜀文化旅游走廊、桂林国际旅游胜地。人民日报人民文旅注意到，包括杭黄自然生态和文化旅游廊道在内，十四五规划提及多处跨省开展旅游合作的旅游目的地。因为规划、发展、利益等因素，跨省旅游目的地打造是一个难题，如何求解？人民日报人民文旅就相关问题专访了世界旅游联盟副秘书长、文化和旅游部“十四五”规划专家委员会委员王昆欣。

### 跨省景区“玩”到一起有多难？

2018 年 12 月 25 日，杭黄高铁开通，自此，从杭州东站到达黄山北站，仅需 90 分钟左右。全长 265 公里的杭黄高铁沿线罕见地分布着四个世界遗产、7 个 5A 级景区和 50 多个 4A 级景区，途经了十几座国家级森林公园和地质公园，将沿线秀美风景和璀璨人文串联成了一条世界级黄金旅游线。



杭黄铁路示意图

图片来源：上海铁路 12306 微信公众号

去年6月，皖浙两省政府正式签订共建杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道战略合作框架协议。随后，皖浙两省发展改革委共同拟定杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道建设工作方案，并上报国家发展改革委。如今，杭黄自然生态和文化旅游廊道建设写入十四五规划。杭黄两地的合作是跨地域景区合作的一个典型。



黄山风景区 图片来源：摄图网

以往，部分跨省域旅游风景区，隶属于不同行政区，会存在一些画地为牢、各自为政的现象，造成各景点景区孤立发展，对旅游资源开发非常不利。此外，还存在资金短缺，基础设施及相关旅游产业欠缺；缺乏资源整合，景点圈核心旅游形象模糊，带动功能不强，缺少完备的产品体系和合理的定位等问题。跨省景区“玩”到一起有多难？不少地方深有体会。据湖北日报报道，大洪山一分为三、南太行晋豫景区不通车，都是典型案例。以地处大别山腹地鄂豫皖三省交汇处的黄柏山·狮子峰景区为例，黄柏山·狮子峰景区原有两个国营林场，分别位于湖北省麻城和河南商城，在一座山的两面。狮子峰景区门票100元，景区交通50元，狮子峰林场参与其中分成，黄柏山景区门票120元，景区交通60元，黄柏山林场参与分成。一位业内人士表示，资源相近的两个景区，若不进行整合，既浪费资源还可能会产生恶性竞争，不能带给游客较好的体验。

“旅游业一定要意识到跨区域旅游发展的重要性。”王昆欣表示，杭黄自然生态和文化旅游廊道就是一个积极发展的例子。2018年，黄山提出全面融入杭州都市圈的战略，主动融入杭州都市圈来，实现黄山旅游和经济社会的发展。

### **“要有大的胸怀，要有大局”**

“旅游发展本质上要求突破行政区域，加强与周边旅游城市的合作，提高本地的核心竞争力与旅游整体形象，这种相邻城市的协调与合作，能让旅游产品更有深度与厚度。”

杭州市文化广电旅游局相关负责人表示。不仅是杭黄自然生态和文化旅游廊道，十四五规划中，还提到粤港澳大湾区世界级旅游目的地、长江国际黄金旅游带、黄河文化旅游带、巴蜀文化旅游走廊多个跨省跨区域合作的旅游目的地。



百家号/人民日报人民文旅

港珠澳大桥 图片来源：摄图网

王昆欣表示，粤港澳大湾区世界级旅游目的地、杭黄自然生态和文化旅游廊道、巴蜀文化旅游走廊分别处于我国华南、华东、西南地区。这些旅游目的地都有地域相近、文化相近、人缘相亲这样一个自然历史上天然形成的人文生态。我们当前缺少具有中国代表性的旅游目的地，以上旅游目的地的打造，对提升中国的国际旅游竞争力具有重大意义。跨区域景区合作中资源如何配置，利益如何分配，都是值得探讨的问题。对此，王昆欣表示，要关注几个点。第一要统一认识，要有大的胸怀，要有大局的观点来看待区域的合作。就像黄山提出来全面融入杭州都市圈，杭州也主动的对接黄山，形成一个良好的互动，这是很重要的。第二，在经济社

会发展过程当中一定会产生矛盾的，在这样的情况下怎么办呢？我们要求同存异，把大家达成共识的先做起来，把容易做的合作先做起来。第三，目标应该是互利共赢，一定要研究怎么样通过互利合作来达到共赢。

### “杭黄模式”为跨省旅游合作提供经验

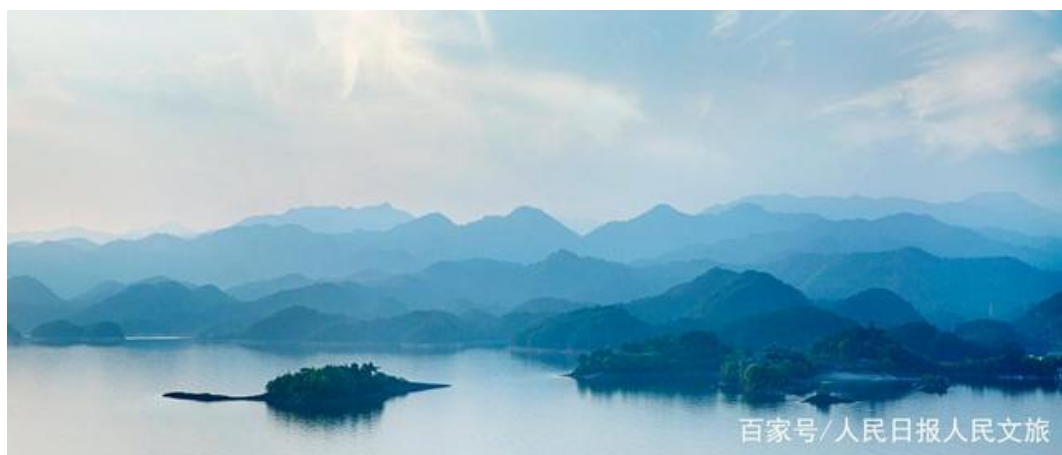
王昆欣认为，如果十四五规划中提到的几个旅游目的地跨省区合作能够成功，可以为我们更多地区旅游文化发展的区域合作提供样板和经验。王昆欣以杭黄自然生态和文化旅游廊道为例，他表示，杭州和黄山这两个毗邻的地区，在旅游发展中有很多相似或可形成互补的地方。首先，杭州拥有西湖、大运河、良渚古城遗址三项世界文化遗产，是中国著名的风景旅游城市，黄山是世界自然和文化双遗产目的地，具有独特的自然风景。杭州和黄山，在旅游资源上可以形成互补。



黄山风景区 图片来源：摄图网

其次，两地的文化形成互融。黄山地区是徽州文化的一个代表地区，徽州文化是很重要的江南地区的文化，而杭州更是江南地区一个重要的城市。所以，黄山的徽州文化和杭州的江南文化形成了互融，这种文化的互融在吸引游客方面，能起到很好的作用。第三，杭州与黄山的生态环境形成了互助。杭州是一个经济发达的城市，黄山是一个生态环境保护相对比较好的城市，它们的生态环境可以形成良好的互助。王昆欣说，杭州和黄山通过资源的互补、文化互融、生态环境的互助，可以极大地推动两地的文化旅游发展，进一步提升景区在国内及国际上的影响力。

“源头活水出新安，百转千回入钱塘。”杭州与黄山渊源已久。2018年杭黄高铁的开通，将两地的距离进一步拉近。旅游发展，交通先行。2018年前，作为“天下第一奇山”的黄山，受制于交通不便、酒店业落后、旅游配套设施不完善等原因，旅游业曾迎来发展瓶颈。许多旅客因



千岛湖景区 图片来源：摄图网

为交通工具不便选择放弃黄山之行。2019年初，杭黄高铁开通不久后，杭州市党政代表团乘坐高铁前往黄山市，双方一口气签署了10个合作协议，两地正式迈入跨省合作“快车道”。

据了解，浙皖两省、杭黄两市还共同编制《千岛湖-黄山生态旅游合作区建设方案》。杭黄国际黄金旅游线、皖浙1号风景道及“千岛湖-新安江大画廊”文化旅游综合开发项目也在规划建设中。目前，黄山、杭州、衢州三市已正式签订《联合推广世界遗产精品旅游线合作项目》。

### 【延伸】

#### “十四五” “十三五” 对比，变化在哪

人民日报人民文旅注意到，与十三五规划中“做强跨区域旅游城市群”的提法相比，十四五规划在“旅游目的地质量提升”中点明了七个旅游目的地。王昆欣表示，十四五规划更加明确地提出了具体七个旅游目的地提升质量，更具象化了。他认为，这是体现了十四五期间社会经济高质量发展的一种表述，为旅游目的地高质量发展怎样落地落实指出了方向。

王昆欣说，七个旅游目的地中，海南国际旅游消费中心、粤港澳大湾区世界级旅游目的地、长江国际黄金旅游带、桂林国际旅游胜地这几个提及“国际”“世界”。而黄河文化



旅游带、杭黄自然生态和文化旅游廊道、巴蜀文化旅游走廊，没有明确的指出一定是国际旅游目的地，当然也是面向国际的。王昆欣认为，以上的表述更重要的是体现了国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。以前旅游业较关注国际旅游的发展，未来旅游业发展，要关注国内的旅游业的发展，要探讨怎么样打造一批在国内具有影响力的旅游目的地，这也是很重要的。

（编辑 杨珠峰）