

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(三十一)

一、江苏历史文化研究基地：关于江苏大运河文化带 建设规划编制的建议

课题负责人：贺云翱

主要参加人：干有成、同银星、李志平

一、江苏运河文化带建设规划编制面临的问题

目前，大运河遗产保护在重要性认识、保护与管理水平、内涵研究、展示利用、不同系统相关法规发挥作用等方面存在问题，不利于规划的编制与实施。

1. 大运河遗产保护重要性认识不足。部分地方政府存在重申报轻管理现象，在“申遗”成功

后，对大运河遗产保护工作的重要性和紧迫性认识不足，甚至有一些历史文化街区、名人故居、历史建筑等文化资源因城市改造被毁拆。公众对世界遗产的保护意识虽初成轮廓，但对具体的保护理念和保护措施却知之甚少，参与大运河遗产保护管理的意识依然淡薄。城乡建设、生产生活活动中，大运河遗产及环境被局部破坏或受到威胁的情况仍存在。

权示范园区和生态工业园区，支持创建智能车间和智能工厂，探索建设智慧园区。二是深化苏州工业园区开放创新综合试验、构建开放型经济新体制综合试点试验，推广苏州工业园区成功经验。三是推进全省各类开发区整合优化、功能提升和制度创新，深化一般纳税人资格试点，加快中韩（盐城）产业园、中德（太仓）产业合作创新试验区、苏澳（常州）合作园区等建设。

5. 实施“一带一路”引领工程，突破重点项目重点区域。一是提升连云港的发展站位，

作为“一带一路”战略支点来规划发展、重点支持，加快推动沿海地区开发开放。二是集中力量实现重点突破，抓好一批标志性项目，积极参与“丝路明珠”示范工程，提升中哈（连云港）物流合作基地、上合组织（连云港）国际物流园、柬埔寨西港特区、埃塞俄比亚东方工业园等品牌影响力。三是推动国际产能和装备制造合作，鼓励企业通过并购扩大市场渠道、获得关键技术、打造国际品牌，支持我省企业主导的境外产业园区建设。

2.江苏大运河的保护与管理水平亟待提高。调研发现,大运河沿线部分运河河段堤内分布密集的小码头、堆栈、货场、酒店饭馆等,河床漫滩上有大量坟地,不仅影响泄洪和河道安全,也对运河遗产、环境与景观造成破坏,部分城市运河堤内甚至分布成片房屋以及各种构筑物。大运河遗产涉及部门众多,管理头绪较为复杂,跨行政区域、跨管理部门大型运河遗产保护工作目标不明确,保护利用长效机制有待完善。

3.对大运河遗产内涵研究不充分。大运河遗产整体研究不足,部分河道段落未开展充分的考古勘察,尤其是各个历史时期重要的运口及周围地带,如京口和瓜州、仪征等,遗存现状还不清楚,价值难以依据实物遗存进行证实,保护等级无法确定,管理规定无法落实,使其得不到切实有效的保护和展示利用,也不利于规划编制前期工作顺利开展。

4.对大运河遗产展示利用不足。作为大运河遗产核心区域,江苏对大运河遗产的展示利用仍显不足。展示的真实性、科学性距离世界遗产要求仍有差距,且目前各遗产点分别独立,没有形成系统、串联式的大运河文化主题展示,缺乏多种形式的展示模式,多媒体、数字化等手段未能充分应用。

5.不同系统法规对规划编制产生影响。不同管理目标下的法律法规之间存在冲突矛盾,而传统意义上的文物保护,与河道、在用的水利设施的管理要求之间也存在保护发展的矛盾。如文物法规定对文物保护单位不得改变原状,是针对古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画等纪念性很强的遗产;而大运河仍然发挥着重要的防洪、灌溉、供水、生态、航运

功能,部分航道需要加宽和局部截弯取直,存在动态、发展的需要。

二、江苏大运河文化带建设规划编制的具体建议

1.关于规划定位、目标与原则。在定位上,坚持“全球视野、中国高度、江苏特色”,将江苏大运河文化带建设成为高颜值的生态长廊、高品位的文化长廊、高效益的经济长廊,使江苏大运河文化带成为全国运河文化带上的样板区和示范段。通过编制规划,推动大运河从“地理空间”迈向“文化空间”,构筑江苏文化标识,在空间上实现同国家区域发展战略互联互通,在时间上实现历史与当下古今联通,在发展内涵和结构上实现文化与经济融合贯通。在编制规划过程中,坚持“融入大局、区域合作、部门联动、规划衔接、古今并重”的原则。

2.关于主要内容。一是明确大运河文化带的定义、内涵和外延,确定江苏大运河文化带建设的空间范围。二是搜集相关资料,全面调查运河区域文化资源、保护现状、存在问题、发展潜力以及文化带建设现状。三是科学规划江苏大运河文化带建设的总体布局和功能分区,构建运河文化廊道或文化产业园区。四是推动大运河文化产业与文创产业开发。五是构建大运河公共文化服务体系。六是加强大运河环境综合整治与提升。七是针对历史边界难以确定、保存状况不明、遗产价值尚待进一步揭示的大运河遗产,提出考古调查、勘探与发掘工作规划。八是提出运河沿线城市专题博物馆、遗址公园、文化馆、展示馆建设建议,建立日常性运河文化宣传推介体系。九是建设江苏大运河文化带重点项目库。十是分市、分区建设,制定统一规划下的分市、分区域建设指导

方案。十一是规划期限与分期。

3.关于规划编制要点建议。一是全面梳理江苏大运河历史文化资源。解读运河水工遗存、运河附属遗存、相关历史文化街区、运河非物质文化遗产等，夯实规划编制基础。二是科学把握江苏大运河文化的故有特质，突出江苏运河文化“水韵”“书香”的人文特色。三是以更高的标准梳理江苏大运河的历史文脉，对大运河相关文化遗存和历史文物列出清单；在规划中体现现代科技、现代创意手段、现代传媒手段对运河文明和运河传统文化的展示弘扬；着眼于加快运河沿线隆起、经济文化发展、文化强省建设，推进运河人文生态、水文生态、城乡生态、环境生态等修复及文化旅游资源整合。四是解决机制协调与协同建设问题。明确大运河文化带建设的领导体制、协调机制与考评机制，解决与国家省级相关规划的衔接问题，处理好文化运河与自然运河、经济运河、交通运河、水利运河关系。根据调研发现，大运河文化带建设与现代治水理念下的水利建设矛盾严重。如苏州为了将汛期洪水堵在大

运河河道内，在运河两岸建设7米高的挡墙。五是要充分调动基层市县的积极性。六是要充分体现社会各界的建设意愿，全面调查听取投资方、市场、民众等对大运河文化带建设的意见建议。

4.关于规划管理与实施机制保障。一是建立健全规划管理体制。明确各级政府规划实施职责，建立完善科学的行政决策管理制度，实现规划保障的机构组织和职能法定化。结合国家和省、地规划编制、管理和实施办法，推动规划编制工作的程序化法制化。二是加强规划体系衔接。对于影响全省大运河文化带建设的关键领域和薄弱环节，编制一批专项规划，加强总体规划与专项规划、专项规划之间和与地、省相关规划、区域规划的衔接协调，特别要重点衔接好城市总体发展、文化发展、文物事业、旅游发展等事关全局建设的重要领域规划。认真编制好年度计划，进一步落实建设规划与专项规划的目标和任务。三是加强对规划实施的检查评估。加强规划实施的跟踪、监测和预警工作，建立规划中期评估制度，建立定期公告制度。

二、江苏历史文化研究基地：江苏大运河文化带 文化资源保护传承研究

课题负责人：贺云翱

主要参加人：干有成、吴问先、李志平、同银星、万圆圆

一、江苏大运河文化带文化资源保护传承工作存在的问题

1.文化资源保护不够全面、创新思路缺乏。对文化资源认知不足，文化资源保护方式单一，保护理念较为落后。多头管理严重阻碍了对文化资源进行全方位、全社会参与的合理保

护，保护工作不全面。如，目前与江苏大运河有关的法律、制度及规划主要集中在物质文化遗产、水利、旅游等方面，对非物质文化遗产等文化艺术资源涉及较少。在保护展示方面缺乏创新发展思路，特别是一些有价值的文化资源保护展示层面较浅，有待深度挖掘。

2.文化资源保护传承与现代化建设之间矛盾突出。当前江苏大运河文化带文化资源保护传承面临着城市现代化、农村城镇化严重挑战,沿线城乡、水利及航道交通等现代化建设与大运河文化带文化资源保护传承之间矛盾突出。如有的地方保护意识淡薄,导致一些有价值的文化资源生存环境差,传承发展遭遇困境;有的沿河城镇随意拆建,部分建设活动严重威胁运河遗产本体及其历史环境景观。

3.文化资源传承利用不足。江苏大运河文化带文化资源中大多数已被列入各级文物保护单位或非遗名录,部分甚至列入世界遗产名录或人类非遗代表作名录,但有一些在传承利用方面没有得到相当的政策扶持和社会关注。运河沿线各地文化资源之间彼此独立发展状况较为严重,在传承利用方面整体上呈现不足,文化资源未能形成系统的、串联式的运河文化带效应。

二、江苏大运河文化带文化资源保护传承的对策建议

牢固树立“保护传承为主、合理开发利用”原则,促进本体资源、历史文化遗存资源等物质文化遗产、文化艺术资源等非物质文化遗产有机结合,推动整体开发利用,以动态方式维系江苏大运河文化带文化资源的历史真实性、风貌完整性和生活延续性。

1.统一协调,推动相关法律、制度及规划完善。一是继续发挥全省大运河文化带建设工作联席会议以及运河申遗过程中建立的协调联动机制作用,推动沿线城市建立跨地区跨部门文化资源保护传承联动机制,协调规划、建设、文化、环保、水利、城管、交通、旅游等部门

联合做好保护管理。二是推动相关法律、制度及规划完善,尤其要把非物质文化遗产纳入到相关内容体系中。按照《文物保护法》《世界文化遗产保护管理办法》等法律规章要求,编制文化资源保护传承方案,形成规划、文化部门对所涉工程联合审批制度。加强与相关保护规划的衔接,从规划选址、用地管理、规划条件、方案审查、工程许可等环节,落实文化资源保护要求。

2.分类设计,建立健全运河文化资源保护传承监测管理体系。一是组织专业力量开展监测管理体系框架研究,完善平台体系和巡视制度,建立统一的监测网络平台,注重将以非物质文化遗产为主要形式的文化艺术资源纳入到体系建设中。二是针对不同文化资源类型、保存状况及管理格局,实现监测方式和管理手段多样化。对于运河河道、湖泊水体等运河本体资源,由当地文物部门协同资源部门,采用科学技术手段为主、人工巡查为辅的监测方式;对于历史文化遗存资源,由文物部门根据遗存现状、周边地理环境以及利用情况,采用科学技术手段和人工巡查相结合的形式监测管理;对于文化艺术资源,由文化部门组织力量动态监测,主要以人工走访记录方式调研非遗活动内容、存续现状及其传承人等活态内容,以评估后的监测结果为基础,整理相关信息建立数字化资料库。

3.深化学术研究,动员全社会力量参与大运河文化带文化资源保护传承。一是设立课题项目、研究机构、专家组多维度深化学术研究。以课题或项目的形式组织专家学者和志愿者展开全面普查,掌握第一手资料,整理汇编成基

基础研究资料。合作成立研究机构，定期开展交流对话。沿线各地设立专家咨询委员会或专家咨询组，开展相关学术研究。二是动员全社会力量积极参与。通过微信公众号、专题网站，确保公众的知情权、参与权和监督权。鼓励成立群众性组织，拓展公众考古、志愿者行动、义务保护员等公众参与途径。注重趣味性互动性，广泛开展运河文化知识教育普及活动。定期组织举办弘扬运河文化论坛、节庆、庙会活动。支持形成一批论文、丛书研究成果、文学影视作品，推动江苏大运河文化带文化资源的形象和价值传播。发挥社会力量和志愿者作用，建立民间性的运河遗产保护基金和志愿者队伍。

4. 挖掘文化资源，打造大运河特色文化产业和文化旅游品牌。一是立足当地资源特色和区域功能定位，打造特色文化产业，形成联动的运河特色文化产业空间功能框架。如淮安的国家水利主题公园；镇江的山水文化和瓜洲古镇古渡文化；苏州的“小桥、流水、人家”的文化休闲产业等。二是加快培育现代文化科技创新体系。以动漫文化产业为例，通过创造具有自主知识产权的地域文化品牌，建设动漫创意文化产业集群，进而形成高端动漫创意文化产业基地。三是实施“一体两翼”的文化产业发展战略，即以运河本体资源为地理标识，历史文化遗存资源和文化艺术资源为创意融合内容，优化运河文化生产力布局，促进整体开发利用，彰显特色优势。四是打造江苏大运河文化旅游品牌。深度梳理挖掘区域内运河文化与地域文化价值内涵，以运河本体资源为线，串联各类历史文化遗存资源和文化艺术资源，打

造综合性文化旅游线路。文化部门和旅游部门要在政策制定、数据统计分析、资源共享、人才培养、资金投入等方面加强协作，充分利用文化场馆开展人文旅游，打造文化品牌；通过举办论坛、投资洽谈会、项目交易会，推进运河沿线文化企业与旅游企业沟通合作。

5. 组织实施保护传承工程，加强公共文化服务体系的建设。一是结合各类资源现状和管理格局，组织实施不同类型保护传承工程。对运河附属文化资源，由当地文物部门协同水利、航运等部门组织实施维护保护工程；对运河附属文化遗存资源、运河相关物质文化遗产以及非在用运河本体资源，由文物部门安排保护维护工程；对运河相关文化空间，由当地文物部门协同相关住建部门组织保护维护；对文化艺术资源，由文化部门联合宣传部门、社科组织、艺术团体、教育机构等，组织保护传承。二是打造公众服务平台，加强宣传展示。利用运河沿线公共空间，加强运河堂馆、运河广场、运河园区、运河长廊、运河标志性工程等文化资源配套设施建设。

6. 完善扶持政策，落实保障措施。一是设立各级大运河文化带文化资源保护传承基金，重点用于运河文化资源普查、抢救、研究、整理，以及文物古迹修复维护，运河文化配套设施建设，文艺创作、文化活动，以及特色城镇打造等。二是抓住国家调整产业结构，大力支持文化产业和服务业发展的机遇，积极争取政策性资金扶持。三是做好江苏大运河文化带文化资源保护传承项目对外推介，吸引各类社会资本，积极参与大运河环境友好型、文化生态型的打造和重大文化产业、旅游项目开发等。

三、江苏文化产业研究基地：江苏大运河文化旅游 及创意产业带建设研究

课题负责人：顾江

主要参加人：贺达、任文龙、季雯婷、车树林、张文、杨丽萍

规划建设大运河文化旅游及创意产业带，充分发挥大运河在文物保护、文明传承、环境保护、和谐宜居和旅游休闲等方面协同发展的作用，可以更好地彰显运河特色风貌，延续运河历史文脉，扎实推进大运河江苏段的保护和文化遗产工作。

一、江苏大运河文化旅游及创意产业带建设面临的问题

1. 环境污染严重，水环境面临较大压力。大运河在江苏纵贯南北，在水上交通、农业灌溉、群众生活用水等方面发挥重要作用。随着工业的发展，运河水环境面临较大压力，苏州段、无锡段、常州段、徐州段等水质污染较严重，苏南段污染程度重于苏北段。虽经治理后有所改善，但除宿迁、徐州段生态环境较好外，大部分地区环境质量依旧不理想，与旅游业发展的要求仍有差距。有些城市的工业污水和生活污水不能实现达标排放，运河受到直接污染，水体浑浊，严重威胁了古运河水域景观。

2. 旅游项目缺乏统筹规划，形式过于单一。由于江苏省大运河整体的旅游发展规划还未编制，大运河沿线各地市在规划中对于运河开发和旅游功能定位不明。城市之间、项目之间缺乏协调交流机制，开发项目多局限于本地资源与市场，对运河旅游线、面的综合考虑不足，导致旅游项目重复性建设层出不穷。同时，古

运河开发线路长，任务重，除了通过招商引资等市场手段筹资外，也需要各地政府、部门的扶持。对于大多数城市，尤其经济欠发达城市，无论是市场筹资，还是政府投资，项目开发与资金短缺的矛盾比较突出，难度较大。

3. 协调管理机制亟待健全，缺乏长效保护机制。运河沿线城市均采取以文物行政主管部门为主，多部门协调合作的保护管理机制，但实际运转中的统筹协调始终不够顺畅，大运河实际上成为各段、各地、各自为政的“小运河”。同时大运河全线的整体保护与区域性保护利用的矛盾较突出，各遗产段和遗产点存在各自为政的碎片化现象，急需懂法规、能策划、跨领域的复合型专业人才。与此同时，当前大运河沿线各地法律法规保障较弱、社会保护意识也不强。

4. 城市化发展对于古遗迹的保护造成威胁。由于城市化进程的加快，不少运河地段过多地使用水泥、块石砌制护坡，虽整齐划一，但破坏了运河原有的自然河风河貌。特别是运河驳岸修建对旅游功能考虑不足，人工化、现代化、标准化现象较突出，损害了运河的千年古韵，部分地段把原本充满灵性的古运河变成一条呆板的现代水道。部分穿越城市繁华区的运河地段，两岸植被稀少，景观环境单一。

二、江苏大运河文化旅游及创意产业带建

设模式

江苏大运河文化旅游及创意产业带的发展，应以大运河为主轴，充分调动沿运各相关机构的联动积极性，从以下建设模式入手，打造江苏大运河文化旅游与创意产业带。

1.水文化4E体验型建设模式。即从娱乐、教育、审美、社交四个层面进行体验性建设。一是娱乐方面：以各区段运河风光带及微山湖等生态湿地为代表的水域，以及周庄、木渎等为依托，打造诸如水上长城——洪泽湖古堤等水文化的娱乐体验项目，营造水上综合休闲娱乐体验空间。二是教育方面：运河沿线城市里隐藏着许多历史故事，如河道总督署遗存、普哈丁等相关名人故事，可将其转化为具有一定体验、游憩与消费功能的多样化产品。三是审美方面：江苏大运河的历史文化、水乡风貌具有满足旅游者寻找往昔和缅怀历史的怀旧心理需求。从物质与非物质两个层面，通过营造水上旅游体验互动项目，产生美感、愉悦感、怀旧感等。四是社交方面：在运河城市段沿线合适的区域规划建设多种休闲开敞空间，形成沿河步行道、茶馆等空间，增加游客的体验性和感知性。

2.水体资源体育休闲产业建设模式。要坚持“动静相辅”的原则，注重“动静结合”。在“动”的方面，打造江南特色的水上娱乐项目和传统水上运动项目，如建设体育运动体验园等设施，打造国际自驾车露营地，广泛举办古运河水上漂流、以运河为主题的中长跑比赛、自驾车旅游等等。在“静”的方面，游客能够观赏“江南水乡”风光和名胜古迹，如游船观赏、运河散步等。同时，注重高科技元素等在

体育休闲项目中的运用，增强项目的感知性。还应进一步挖掘传统体育、民族体育中的水文化体育旅游资源，联合开发设计旅游产品。

3.水域民俗风情产业建设模式。借助运河沿线各类古街传统的前店后坊、枕河人家民居建筑，构建江南特色的吴地民居客栈、运河人家旅馆；恢复桥、河、塔等众多景观组成的“水街坊”环境；沿运河设置民间节事、婚嫁习俗、日常习俗等运河人家风情体验项目。结合各类历史故事及民间文学，打造传统活动如古代皇帝出游仪式、古代农耕等，传统工艺如刺绣、木刻等。通过运河沿线丰富的戏曲文化及地方剧，如徐州大鼓、四平调，淮安的淮海戏、十番锣鼓等，以及民间文学如“春江花月夜”戏剧演出等，打造具有地方特色的实景演出，丰富沿线夜间文化旅游活动。

4.运河沿线自然风光建设模式。江苏大运河沿线城市集聚了众多高品质的自然风光，如运河之都旅游区、清明桥历史文化街区等，以这些风光为基础打造文化旅游项目，集中展现大运河的两汉文化、明清府衙文化等传统艺术文化，打造高品质的运河沿线自然风光带。同时，依托大运河沿线城市众多的遗产项目，如中运河行宫及御码头遗址、相关碑刻等，打造具有沿线城市特色的文博产业、文化创意产业等。要注重加入创意元素、科技元素，对这些遗产项目进行活态化的再生产创造。

5.工业旅游建设模式。江苏大运河沿线聚集了我国众多的工业遗迹资源，如运粮河沿线轻工业聚集区、云台山东麓聚集区等。借助这些工业遗迹，结合民族工商业博物馆及其周边古桥、古运河干支流、戏楼等，形成与遗产旅游