
以大运河文化带为核心的三大战略协同建设研究

——以探索大运河文化带扬州段建设为例

黄杰¹

（扬州大学中国大运河研究院，江苏扬州 225009）

【摘要】当下，大运河文化带建设正在从提高思想认识阶段开始向战略规划阶段过渡。如何以系统性思维和协同发展的理念，通过大运河文化带建设与各地区域发展战略的结合，推进区域经济和社会的发展，这是当前理论界高度关注的热点问题。扬州作为大运河文化带上最重要的城市之一，以及是江苏省唯一一个大运河文化带、扬子江城市群和江淮生态经济区三大战略叠加的城市，研究扬州如何将大运河文化带建设与其他省级战略协同规划建设意义重大，它的先行先试可以为全国其他运河城市的统筹发展和协调发展提供有益的范例。

【关键词】大运河文化带；扬子江城市群；江淮生态经济区；协同规划；叠加效应

【中图分类号】F120.4；F123.2

【文献标识码】A

【文章编号】1007-7030（2018）02-0046-06

大运河文化带建设的战略构想提出后，给扬州的发展带来新的历史机遇。如何充分发挥大运河文化带、扬子江城市群和江淮生态经济区三大战略在扬州汇聚的叠加效应，充分发挥扬州的特色和优势，推进“强富美高”新扬州建设再上新台阶，在江苏区域发展中实现争先进位？这是值得认真思考的课题。在当前贯彻落实中共十九大精神、践行新发展理念的指引下，以系统思维和协同发展的理念，在扬州将三大战略协同规划建设，充分发挥扬州文化+生态+创新的优势，彰显扬州城市的文化与生态特质，探索协同建设的新发展模式，对江苏乃至全国其他地区的统筹和协同发展，无疑具有十分重要的示范意义。

一、将三大战略协同规划建设的必要性与可行性

1. 发挥“文化”+“生态”+“创新”叠加优势是扬州探索区域发展新路径的必然选择

大运河文化带、扬子江城市群与江淮生态经济区协同建设涉及扬州市所有区县，过去“承接发达地区的产业转移”的“追赶式经济增长”似乎是不可绕开的发展模式，而所谓承接又往往伴随着高污染、高能耗等传统淘汰落后产业的引入。这样的发展，一方面付出了环境和资源代价，另一方面与发达地区的差距不但没有缩小甚至还在拉大。

收稿日期：2018-01-05

基金项目：江苏省社科联智库研究与交流中心重点项目（17ZK004）

作者简介：黄杰，扬州大学中国大运河研究院副院长，特约研究员，主要从事区域经济和发展经济学教学研究工作。

现在，新发展理念逐步深入人心，交通的发达与便利，通讯技术应用的高度普及，新经济、新产业、新模式的不断涌现、逆城市化的出现等等，使我们重新审视原有发展模式的弊端和探索新发展模式的必要性、可行性。现在，随着国家大运河文化带战略构想和扬子江城市群以及江苏江淮生态经济区省级战略的提出，作为三大战略的覆盖城市，发挥“文化”、“创新”与“生态”的叠加优势，将三大战略在扬州协同规划建设正是探索发展新路径的重要尝试。

2. 三大战略在建设内容上既有交叉，又互为补充

大运河文化带扬州段的建设，是按照遗产和生态保护优先，统筹实现运河经济、文化、生态和社会协调发展的原则，在抓好体制和机制创新的基础上，以遗产保护工程、非遗传承工程和环境整治工程为切入点，通过现代科学技术，发挥资本作用，重点实现运河旅游产业、现代文创产业的大发展，推动运河经济的振兴；通过运河文化的充分挖掘、整理、创作和传播，促进运河文化的大发展和大繁荣，把大运河扬州段建设成为高颜值的生态长廊、高品位的文化长廊和高效益的经济长廊。

扬子江城市群战略是江苏以包括扬州在内的沿江 8 市构建的新战略载体，是参与全球竞争和分工的新兴地域单元，也是实施省域重点功能区战略、促进区域协调发展的一个重要考量，以此承担参与未来国际竞争、引领区域协调发展的历史使命，从整体上加快转型升级步伐，提升发展层次和水平。“协同、创新和优化”这“三个发展”是扬子江城市群战略的关键词，牢固树立“生态优先”的发展理念，加速城市群绿色生态发展是该战略坚守的原则。^[1]

江淮生态经济区的建设，重在展示包括扬州在内的江苏江淮地区的生态优势、生态价值和生态竞争力，在江苏区域发展中具有独特地位和作用。它是依托南水北调东线源头输水走廊及淮河入江水道建设江淮生态大走廊，走绿色发展之路，使经济社会发展建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础之上，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。也就是说，要在保护生态的前提下，推动江淮生态经济区做好“生态+”的大文章，进一步发挥生态优势，探索生产发展、生态良好、生活富裕良性互动的绿色发展新路，使江淮生态经济区成为江苏永续发展的“绿心地带”。^[2]

由此可见，三大战略建设既是经济、文化建设，也是生态和社会发展建设，只是侧重点不同。三者的建设内容既交叉又相互补充，这不仅为三大战略的协同建设提供了可能，而且这样的协同建设可以进一步助力扬州市创新发展和绿色发展，为其发展增添人文特色，还可以形成新的区域发展特色。

二、三大战略协同规划建设的基本原则

三大战略协同建设就是在扬州市域范围内，将三大战略的战略思想、战略目标和战略任务进行系统科学的统筹，形成相对统一、相互呼应和配合的战略规划，以一个强有力的领导体制和执行机制，使规划和具体项目得到高效实施，使扬州成为江苏实现新兴经济快速发展、文化特色独具魅力、生态环境令人艳羡、百姓生活幸福安康的新发展典范。要实现上述目标任务，需要做到：

1. 坚持保护优先的原则，发挥“文化+“生态”+“创新”叠加优势

要把探索新发展模式作为三大战略协同建设的出发点和落脚点。从战略规划到具体项目实施，都要尽可能兼顾上述因素，发挥 $1+1+1>3$ 的优势，努力实现优势互补、协同发展。但将三大战略协同建设是一项开创性的事业，要正确把握好创新发展、生态保护、文化繁荣之间的关系、以及当前利益和长远发展的关系。坚持生态保护和文化遗产保护优先的原则，要以生态为前提和底色，创新为抓手，体现人文特色，更好地优化发展路径和模式。要在集聚和提升上下功夫，集聚创新要素，聚焦重点产业，着力发展新兴产业、生态产业和文化产业等新经济，大力发展现代有机农业，深度挖掘生态旅游业和文化旅游业，重视发展养老产业。

2. 坚持市场主导与政府引导相结合原则，发挥协同建设单位各自优势

加快完善市场机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，有序推动和促进生产要素在全市甚至更大范围内有序流动和优化配置；加大行政体制改革力度，切实转变政府职能，更好发挥统筹协调、规划引导和政策保障作用。另外，还要发挥政府和市场以外社会组织的作用，将政府、企业、非政府组织和个人各自作用结合起来，形成三大战略协同规划建设的社会合力。

协同建设的成败很大程度上取决于各建设单位的相互配合度，这里的配合既包括三大战略协同建设与其他国家和省级战略之间的相互协调配合，也有与沿河其他城市之间的相互配合，还有各区县、各部门之间的相互配合问题。协同建设要以“系统化”方式推动协同建设，三大战略协同发展作为一项庞大的系统工程，必须用系统论原理来运筹谋划、指导操作，妥善处理局部与全局、分步实施与整体规划的关系，在大视野、大格局、大思路下推进大协同。

3. 坚持整体规划、统筹推进与分步实施原则，打破各自为政的思维定式

协同建设需要有协同的理念、改革的精神、国际化的视野来谋划协同、操作协同、推动协同。要从大运河文化带国家战略和省委确定的“1+3 功能区”整体定位出发，跳出原有行政区域看协同，高起点调整完善发展思路，重构区域发展的大格局，科学重构要素、产业、交通布局乃至区划功能，当接则接、当舍则舍，进一步加强全市产业对接协作，杜绝“小循环”，做到错位发展、互通有无、有效互补。要更加注重共享发展，把“全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享”的理念融入协同建设中去。

从区域发展全局谋划，加强战略设计，推进布局调整。明确实现总体目标和重大任务的时间表、路线图，研究制定科学管用的实施方案，分阶段、有步骤地加以推进。不搞齐步走、平面推进，对已达成共识、易于操作的领域率先突破，由浅入深、由点到面、由急到缓，选择有条件的区域率先开展试点示范，发挥引领带动作用。

三、三大战略协同规划建设的基本思路

三大战略协同建设肩负着探索经济发展新方式、文化建设和生态文明建设新路径，实现人与自然和谐发展的重任。要实现上述目标，需要注意以下几个问题：

1. 组建相关专业智库，构建强有力的智力支撑

要整合扬州全市人才资源，统筹专家科研团队，与高校、科研院所、民主党派共建各类专业新型智库，共同打造科技协同框架，开展科技交流，分享信息和技术，推动全市科技协同创新与文化创新体系的建设。要组织和发动市内外科研力量，在建设好三大战略大数据库基础上，注重条件约束，研究区域内环境、生态、水、土地等的承载能力，合理配置资源，推动产业升级和空间布局的调整；对三大战略协同规划建设的理论、路径和方法进行科学系统的研究，为政府决策和编制规划等提供科学、系统和实用的智库成果支持。

2. 建立高效的体制机制，形成强有力的联动合力

要以解放思想为先导，坚决打破惯性思维和路径依赖，用创新的理念、创新的办法消除隐形壁垒，破解影响协同建设的深层次矛盾和问题，着力推进体制创新，加快形成富有效率的体制机制。建议：

(1) 建立扬州市三大战略协同规划建设领导机构，建立健全“统一规划、统一标准、联合共治、共建共享”的区域协调联动机制，明确部门间、区县间各方面权责关系，推进各项工作顺利开展。

(2) 要全面落实主体责任制和违法责任追究制；要实施遗产资源、自然资源资产负债表编制和领导干部自然与遗产资源资产离任审计试点工作，倒逼领导干部强化遗产和生态红线意识；树立遗产价值、自然价值和遗产资本、自然资本理念。

(3) 要从“末端治理”转向“源头防控”，加强大气、水、土壤污染的联防联控联治，实施防污减排的“蓝天”工程，实行空气联防联控的“片长制”和河流分段共治的“河长制”；要建立扬州市“总河长”“总片长”联系制度，提升水系统和大气污染治理管控能力，加快形成人与自然和谐共处的新格局。^[3]

(4) 建立全市区县内协同与市域外协同监测体系，整合监测站网布局，更新监测手段，建立监测信息发布和交换平台，实现区县与市域外监测活动协同、高效和信息共享。

(5) 建立全市水利、环保部门之间的定期联合执法机制，强化对水源地区河排污口的协同监测和监督执法，促进流域水污染联防联控，提高治污效率和效益。

(6) 协同建立突发水污染事件联合应急处置机制，联合开展应对演练，不断提高应急处置能力，有效协调市际水污染纠纷。

(7) 建立负面清单制度，确保协同建设不触碰遗产保护和生态保护这两条红线，对遗产点周边的重大项目开工建设要事先依法进行生态和遗产保护评估；推行“自然休养”和“生态补偿”机制，建立生态保护红线和耕地红线管控制度。

3. 制定科学的统一规划，落实强有力的应对措施

对原有江淮生态大走廊建设规划和扬子江城市群规划，要按照江苏省委江淮生态经济区的新发展理念和要求，结合大运河文化带建设的战略目标进行统筹调整和完善，形成一个包含三大战略构想协同统一的建设规划。新规划既要体现三大战略协同建设顶层设计的思想高度和全面性，又要在具体的工作方案中方便基层落实，体现可操作性，力争使规划科学性、权威性与可操作性的统一。坚持整体规划与先行示范相结合，市级层面要拿出三大战略协同建设的规划，区县层面制定实施方案，并在选择代表性区县先行先试，总结经验逐步推出。例如：加强顶层设计，统一编制水污染防治、生态水网体系、地下水超采治理、水生态系统修复等涉水规划，实现多规合一。

(1) 以高水平规划引领全市基础设施建设，推进交通、能源、信息等重大基础设施与其他城市互联互通，着力构筑四通八达的现代化交通网络系统，加快高速铁路通道建设。^[4]要进一步明确各区县功能定位，充分发挥各自比较优势，调整优化区域生产力布局，加快推动错位发展与融合发展，创新合作模式与利益分享机制，实现区域良性互动。

(2) 以产业升级与协作、生态环境保护、基础设施建设、公共服务保障、市场体系构建等为重点，有序推进一体化发展。

(3) 强化创新驱动，以科技创新为核心，建立健全区域创新体系，整合全市区域内创新资源，形成协同创新共同体。推动各区县在生态修复治理、绿色航运、绿色建筑、海绵城市等领域加强合作。

四、协同规划建设之外三大战略本身应关注的重点问题

1. 大运河文化带建设

大运河文化带建设是一项综合性工程，要处理好保护、传承和利用的关系。保护运河不仅要保护有形遗产，还要保护无形文化；保护运河不仅是政府的事，更是全社会的责任。大运河对于扬州而言，是流动的财富和有待挖掘的“金矿”，要推动运河与城市共生共荣。全市要立足大文化的格局，进一步放大世界遗产效应，打好运河世界遗产牌。扬州要以建设“世界运河文

化之都”为目标，在推动文化保护与产业发展、创新创业、城市建设以及精神文明建设融合互动等方面作出新的努力；要丰富和提升以运河为主题的影视、文学以及民间艺术作品的创作，合作推进特色文化产业项目；重点抓好运河旅游的层次和品位提升、大力推进非遗的产业化高端化、让运河成为宜居城市的品牌、将运河精神融入城市精神之中。建议在2021世界园博会总体规划设计方案中，将世界运河元素考虑进去，认真制定世界运河城市展区的招展方案，争取把世界运河城市园艺文化展区建设成为世界园博会的特色展区、亮点展区和可持续利用展区；依托扬州江广融合区，以运博会永久会址——“京杭之心”为核心，规划建设一个主题鲜明、功能完备的“世界运河文化艺术中心”（内含中国大运河博物馆），以世界运河城市展示中心为载体，搭建一个能够为世界运河城市在历史文化遗产、运河环境保护、运河城市产业转型升级、运河城市可持续发展、运河志愿者队伍建设、运河文化研究等各方面提供服务的世界性平台和窗口；要积极支持设在扬州的世界运河历史文化城市合作组织的工作，努力提升世界运河城市论坛的层次和国际影响力，争取将现有世界运河城市论坛逐步上升为国家级乃至世界级影响的高端论坛，成为世界运河文化领域的“达沃斯”。配合世界运河城市论坛的活动，可利用“世界运河文化艺术中心”在平时组织一系列世界运河城市文化交流活动，如世界运河摄影展、世界运河非遗展、世界运河画展、世界运河城市青少年交流节、世界运河城市音乐节、世界运河城市高校体育节等，与扬州的世界非遗、扬州古城、《好一朵美丽的茉莉花》（享誉世界的扬州市歌）、国宴淮扬菜、世界园艺博览会（世界运河城市主题园艺永久展区），尤其是与流淌了2502年的古运河完美结合，使扬州真正成为世界运河文化之都，以及向世界展示中国大运河文明、推动人文国际交流的一张金名片。扬州要打造“世界运河文化之都”需要有世界级运河智库和世界级运河人才培养基地，省大运河文化带建设联席会议要高度重视世界运河智库建设，整合WCCO与省大运河文化带研究院和扬州大学中国大运河研究院等平台，积极吸纳国内外运河研究力量，筹建“世界运河研究中心”，开展运河城市遗产保护、运河旅游开发、运河环境治理、运河城市建设等一系列研究工作，打造运河领域世界级智库，为中国在运河领域国际话语主导权提供智库支持；同时高度重视运河国际人才培养基地的建设，以扬州大学和WCCO为依托，整合全省乃至国内外教育资源，筹建“运河国际学院”，开展运河各领域中短期人才的国际培训项目，为今后中国在运河领域主导国际话语权构建朋友圈；将扬州打造成为“世界运河文化之都”，不仅使其在未来世界级扬子江城市群中凸显其“文化+生态+创新”的定位，更是在中国大运河文化带建设中突出其在运河文化国际交流中的特殊地位，这是扬州在中国大运河文化带建设中的特色和优势，也是江苏对全国大运河文化带建设的特殊贡献。

2. 扬子江城市群战略

关键是扬州要明确自身的定位：立足扬州的文化资源和生态资源优势，站在与其他城市共同建设世界级城市群的高度，把握世界产业发展的大趋势，扬长避短，大胆改革，在江苏实施建设扬子江城市群的战略中，成为探索创新驱动与绿色发展同步推进；大力发展新兴产业与做大做强支柱产业齐头并举；注重传统服务业提档升级与现代服务业发展壮大的协调发展；在宁镇扬一体化中，要建立和完善基础设施与公共服务共规、共建、共享新机制，在与南京加强基础设施对接和产业协作的同时，更要加强与镇江在滨江城市规划建设，尤其是过江通道的规划设计和共建非地园区上寻求突破；要打造集聚中国南北文化精华，以运河文化、淮扬文化为特色的国际性休闲旅游、宜居颐养世界名城；围绕乡村振兴战略，以田园综合体、特色小镇建设为抓手，发展现代特色高效农业与其他产业高度融合，形成城乡共同发展、共同富裕新模式的国际文化生态旅游名城；依据这样的城市定位，扬州要做大做强基本产业，做细做实战略新兴产业，做优做精特色产业。同时，省政府对扬州相关产业如机械制造、新能源汽车、旅游产业等国家和省级重大项目布局上，应作为重点优选城市。

3. 江淮生态经济区建设

要在区域范围内共同树立发展和保护相统一的理念，服务绿色发展大局，以绿色生态福利催生经济转型升级红利。工业生产要深化技术改造，促进固体废物的再生利用，大力开展工业、企业固体废物减量化技术创新，推进固体废物资源转化利用和再生产业发展；要培植有机农业动能，增加有机农产品的供给；要充分利用农业秸秆发展食用菌和有机肥生产产业，建立秸秆区域收储、集中转运、规模利用新模式，多措并举推进秸秆基料化、饲料化、燃料化、肥料化的“四化”利用；大力开展规模畜禽养殖粪污综合利用和污染减排工程，建立畜禽规模化养殖废物综合利用中心，改造提升规模畜禽养殖企业；要严守生态功能保障基线、环境质量安全底线和自然资源利用上线，大力扶持低污染、低消耗、高技术、高效益的环境友好型产业；加强以

湖荡湿地为重点的生态红线保护，进一步增加生态产品供给；以高邮湖和邵伯湖为“绿心”，加强淮河水系和京杭大运河水系综合整治。

总之，大运河文化带与扬子江城市群战略和江淮生态经济区的协同规划建设，将充分发挥扬州文化+生态+创新的优势，彰显扬州城市的文化与生态特质，探索协同建设的新发展模式，这将是一次全新的改革举措，具有很大的挑战性，同时对沿运河城市的大运河文化带建设也具有极强的示范性。

参考文献：

- [1] 李强. 做好建设扬子江城市群的大文章[J]. 群众, 2017(13):3—4.
- [2] 本报评论员. 高质量推进全省城乡建设[N]. 新华日报, 2018-01-04(1).
- [3] 陈卫平. 我国土壤污染防治的挑战与战略定位[J]. 智库理论与实践, 2017(6):50—54.
- [4] 李鸿忠. 奋力推进京津冀协同发展[N]. 学习时报, 2017-03-31(1).