

以高水平法治推进大运河文化带江苏段建设

陈爱蓓



建设大运河文化带是千年大计。习近平总书记先后两次就大运河文化遗产的保护、传承、利用作出重要指示批示，指出“大运河是祖先留给我们的宝贵遗产，是流动的文化，要统筹保护好、传承好、利用好”。江苏是大运河沿线 8 省、市中开挖时间最早、河道最长、流经城市最多、运河遗产最为丰富的省份。省委明确提出，要推动大运河文化带江苏段建设走在全国前列。为此，必须以更高水平的法治推进大运河文化带江苏段建设。

立足流域文化特点，依法制定整体战略规划

立足大运河江苏段的流域特点和文化影响力，江苏可率先在省级和设区市层面启动立法程序，并编制《大运河江苏段文化保护传承利用规划》。

打通流域内的区域和部门壁垒。建设大运河文化带，需要科学立法并依法制定规划。一方面，与相临省份建立省际常态化的沟通机制，处理好航运、堤防道路、水权等方面存在的纠纷。另一方面，省内沿运河城市和南京、泰州、南通以及其它规划拓展区和辐射区市、县，要在江苏大运河文化带建设工作领导小组的统一指挥下，形成高效的城市间合作机制。省内现行的文化遗产保护、城乡建设、水利航道管理等政策和部门规划都需按照上位法进一步整合，确保工作思路、目标和步调一致。

立法保障大运河文化带建设与长江经济带建设“、一带一路”建设等深度融合。要促进大运河文化带建设对接长江经济带建设，强化江苏省内大运河与长江生态环境、河道水系、交通运输的协同管理。推动大运河文化带融入国家“一带一路”建设整体布局，突出大运河江苏段特色，发挥大运河重要节点城市的窗口作用，促进运河城市的人文国际交流。目前，江苏的“1+3”重点功能区战略，将淮安、宿迁以及部分里下河地区城镇划为江淮生态经济区。要以立法保障大运河文化带江苏段规划作为新的战略补充，更好地促进江淮生态经济带建设，打造富有文化气质的大运河城市群。

通过省和设区市的两级立法推动大运河保护的统一立法。从国际经验看，运河国家大都有统一的运河法。在我国，现行法律、法规已经无法涵盖在保护、管理和利用上所面临的各种问题，需要有一部专门的法规来统领。在这方面，省和设区市两级立法可率先探索，整合文物、交通、水利、建设、生态环境、自然资源等相关部门，科学规划大运河沿线的基础设施建设、城镇布局、生态岸线划定、污染排放标准和产

业发展等。通过立法统一思想、凝聚共识，以法律的刚性规定规范运河城市的区域发展之路。

补正相关法律法规，合理界定大运河文化遗存保护范围

大运河江苏段文化遗存种类众多，要将这些分散的文化资源进行发掘和盘存，形成文字、图像和视频记录，建立权威、统一、动态的数据库。在此过程中，需要通过立法界定具体的保护范围。

细化具体的物质文化遗产保护办法。对于大运河物质文化遗产要强化本体修缮，推行物质文化遗产保护管控清单，分类设置文化遗产保护标识和保护界桩，按照修旧如旧的原则分期、分批修复。要制定具体的《江苏大运河遗产保护条例》，在大运河江苏段统一保护要求和保护标准。建立完善省级大运河监测平台和动态更新数据库，开展 24 小时布点电子监控和定期人工巡视，及时公布监测报告和警示名录，提升对大运河物质文化遗产的保护水平。

界定合理的非物质文化遗产保护范围。大运河的主要功能是水上交通，将非物质文化遗产限定在历史上与水上交通相关的文化形态比较恰当。一是推行大运河江苏段非物质文化遗产记录工程，加大对运河沿线传统手工艺、传统生活方式和习俗等乡土特色文化资源的调研，建立数据库；二是做好遗产项目的评估鉴定和申报名录工作，寻访和命名其中的代表性传承人；三是加强对大运河非物质文化遗产重要载体和周边自然、人文环境的整体性保护；四是制定相关政策，合理开发和利用相关资源。

确立多样的大运河古镇景观保护标准。江苏大运河沿线有 19 座中国历史文化名镇，7 座中国历史文化名村，以及大量的省市县级文化遗产。这种文化与生活方式是大运河文化带江苏段建设的宝贵资源。运河沿线城市在实施城镇化战略时，应做好古镇建设定位。在遗产保护方面，应更多关注历史价值对现代生活的影响，推动历史遗迹与当代运河沿线城镇居民生活的融合。

通过地方立法，促进运河文化事业和文化产业发展

以大文化为纽带，通过地方立法明确大运河文化价值的核心内涵，促进大运河相关的文化事业和文化产业发展，让大运河文化泽被当代、启迪未来。

因地制宜制定大运河文化事业发展目标。运河文化事业指能为居民提供公益性质的各类运河服务设施、活动、文艺作品等。要立法倡导相关文化事业发展，分级、分类建设一批大运河文化专题博物馆或展览馆，形成富有特色的博物馆展示体系。可实施一批高水准的文物精品展示项目，规划大运河国家文化公园江苏示范段建设等流域文化标识示范工程，试点打造大运河国家文化公园江苏示范段。可结合运河文化梳理、运河城市源流、历史演进和当代状况，建构江苏大运河城市群的文化模式，为大运河区域经济社会发展提供指引。

四位一体确立大运河文化产业发展路径。组建大运河文化产业市场主体，确立投资、开发、产业、金融四位一体的组织架构，依法运作，提高资源整合效率，大力发展文化和旅游结合产业、文化创意产业。要制定相关法规，加强监管、协调规划，以大运河旅游业、文创业、演出业等为业态载体，以沿运河美丽乡村、水利景观、工业遗址、文化博物馆等为依托，加强运河特色文化产品的建设，构建大运河全域旅游体系，让“一条河尽显江苏文化之美”。

完善设区市的地方性法规，推动实现全流域综合治理

文化与自然相融相生。大运河的核心功能是水上运输，水是重要的文化和自然景观。因此，大运河文化带建设的前提是生态带规划，要做好水生态的保护和修复。

统筹规划运河沿线的污染防治、土地空间布局和湿地修复。相关设区市要从本地实际情况出发，制定与运河生态保护和修复相关的地方性法规。大运河沿线城市的水环境保护与修复立法，需要综合考虑本辖区内河流、湖泊、水库、地下水、湿地和城市水网等生态系统的特点。大运河是带状文化遗产，沿线的生态环境需要岸河湖三位一体规划，实现全流域综合治理。运河沿线要加快对重要的历史文化景观进行科学修复，对影响运河文化遗产和环境安全的沿岸住宅、单位等要整体搬迁。同时，要尽快实施河道两岸陆路交通工程，让大运河江苏段全线可以实现堤岸沿线车道贯通，为全域旅游打下基础。

建立评估大运河水生态和环境修复指标体系，理顺大运河水务管理的体制、机制。要根据流域特点，设立大运河水体治理目标，提高污水达标排放和水质考核标准。特别是要逐步提高上游污水排放标准，进一步明确省际和市际间的断面责任，确保清水、活水向北流。大运河流域的综合管理颇为复杂，除水利、生态环境、交通、卫生健康等部门，还涉及文化旅游、自然资源、农业农村等部门。因此，应确立水利和生态环境、交通为共同主管部门，其他相关部门为分管部门，明晰各自的管理职责，强化常态化的沟通机制，共同做好生态保护和修复工作。