

生态江淮

2019年第4期(总第4期)

江淮生态经济研究院 主办

2019年12月28日

建立水生态环境补偿机制 守护千里长淮碧水东流 P₂

何 伟 淮阴师范学院教授、江淮生态经济研究院院长、淮安发展
研究院院长、淮安江淮生态经济学会会长

朱 洁 淮安市政协社会法制与民族宗教委员会主任,淮阴师范学
院江淮生态经济研究院首席研究员

刘玉山 淮安市生态环境局综合处处长

何 涛 淮安市发改委资源环境和煤炭处处长

大运河文化带建设的扬州实践与建议 P₁₃

刘怀玉 大运河文化带建设研究院扬州分院副院长、扬州大学中国
大运河研究院副院长、特约研究员、副教授、硕士生导师

王爱民 扬州市航道站站长、高级工程师

黄才安 扬州大学水利学院教授

汤薛艳 扬州大学水利学院教师

建立水生态环境补偿机制 守护千里长淮碧水东流

何 伟 朱 洁 刘玉山 何 涛

国务院为了加强淮河流域水污染防治、保护和改善水质,保障人体健康和人民生活、生产用水,于 1995 年 8 月 8 日,颁布我国历史上第一部流域性法规《淮河流域水污染防治暂行条例》。淮河治污已达到 24 载。虽然淮河水污染得到有效控制,但是,与国家提出的治淮目标和生态文明建设要求相比,仍然存在较大差距,需要用制度从根本上解决淮河流域的生态环境问题,以水生态环境补偿机制倒逼全流域加快建立绿色、低碳、循环现代产业体系,让淮河成为造福人民的幸福河。

一、淮河流域水污染情况的严重性

淮河干流由于人口密度大、流域重污染工业多、农业面源污染较重、水资源管理体制没有理顺,致使自 20 世纪 80 年代以来,水质呈逐年恶化趋势。干流 80%以上的河流和水域已受到污染,水污染事故频繁发生。尤其是 1994 年和 1995 年汛初发生的水污染事故,使淮河中游 300 多公里的河段受到污染水体的袭击,给淮安市盱眙县城乡居民的饮用水及身体健康造成极大危害,水生态子系

统遭到严重破坏。尽管国家开展声势浩大的治理淮河水质行动，淮河流域的水质总体上有所改善，但水污染依然严重。2004年7月，淮河支流沙颍河、洪河、涡河上游局部地区降下暴雨，沿途各地藏污纳垢被迫打开，产生5亿多吨高指标污水，形成150多公里长的污水带，“扫荡”淮河中下游，创下淮河污染“历史之最”，水污染防治的任务还相当艰巨。2018年8月，淮河再次暴发水污染，泗洪县洪泽湖养殖受到严重损失。

淮河流域多年治理污染的历史表明，淮河是一条水污染最难治理的河流，人们调侃淮河为“害河”“坏河”“五彩河”，亟需通过建立水环境生态补偿机制，促使淮河重现碧水清风。

二、安徽、河南、江苏三省水生态环境补偿概况

针对我国水环境污染不断加重的情况，党中央、国务院将这一问题上升至生态文明的高度加以重视。2005年，党的十六届五中全会首次提出了“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则。党的十七大将生态补偿机制上升为制度要求，强调建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。2008年，修改的《中华人民共和国水污染防治法》，首次列入水环境生态补偿机制。党的十八大将生态补偿制度作为建设生态文明的重要保障，提出要建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。党的十八届三中、四中和五中全会进一步深化对生态补偿机制的要求。党的十九大提出要建立市场化、多元

化生态补偿机制。党的十九届四中全会进一步要求“落实生态补偿制度”。

国务院及有关部门扎实推进生态补偿政策落地。《关于健全生态保护补偿机制的意见》《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》《生态综合补偿试点方案》等重要政策文件密集出台。全国多个跨省流域开展横向生态补偿试点,推动水环境质量的持续改善,具有中国特色的生态补偿制度格局日益清晰。

(一)安徽省试点情况

安徽省为全国最早开展跨省流域生态补偿的两个省份之一,取得宝贵经验和实实在在的效果。

2012年起,皖浙两省开展了新安江流域上下游横向生态补偿两轮试点,每轮试点为期3年,涉及上游的黄山市、宣城市绩溪县和下游的杭州市淳安县。这是国内首次探索跨省流域生态补偿机制。中央财政每年拿出3亿元,安徽、浙江各拿1亿元,两省以水质“约法”,考核依据则是安徽、浙江两省跨界断面水质的监测数据。若年度水质达到考核标准($P \leq 1$),则浙江拨付给安徽1亿元;若年度水质达不到考核标准($P > 1$),则安徽拨付给浙江1亿元,专项用于新安江流域产业结构调整和产业布局优化、流域综合治理、水环境保护和水污染治理等方面。

8年来,安徽省委省政府高位推动新安江流域生态补偿试点工作,取得了丰硕成果,积累了宝贵经验,形成了“新安江模式”,在全国产生重大示范效应。

新安江生态补偿机制试点取得了重要的阶段性成果,新安江成为全国水质最好的河流之一,试点工作入选全国十大改革案例,写入中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》。黄山市生态颜值成为全国标杆,黄山市以新安江干流为主轴,打造了横江、浙江、新安江滨水旅游区、新安江山水画廊等4个国家级风景名胜区,并与沿岸的齐云山、花山谜窟、古徽州文化旅游区形成呼应,绘就了一幅山水相济、人文共美的精彩画卷。全市以旅游业为主导,战略性新兴产业和现代服务业为支撑,精致农业为基础的绿色产业体系基本形成。

2017年12月30日,安徽省政府办公厅印发了《安徽省地表水断面生态补偿暂行办法》,标志着安徽全省建立了以市级横向补偿为主、省级纵向补偿为辅的地表水断面生态补偿机制,促进全省河流、湖泊水质的进一步改善。

受新安江成功模式的激发,2018年6月29日,安徽省印发《关于全面推广新安江流域生态补偿机制试点经验的意见》的通知。全面推广新安江流域生态补偿机制试点经验。

新安江生态补偿的经验被推广到安徽省长江经济带。2018年9月6日,安徽省委、省政府还印发了《关于全面打造水清岸绿产

业优美丽长江(安徽)经济带的实施意见》,将建立覆盖沿江 5 市的水环境生态补偿机制,2019 年年底前全面建立沿江市内县(市、区)域水环境生态补偿机制。省财政厅、省环保厅组织长江干流池州、安庆、铜陵、芜湖、马鞍山市,在上下游两市之间分别签订了《安徽省长江流域地表水断面生态补偿协议》,共同保护长江水质。

(二)河南省试点情况

河南省于 2008 年发布《河南省流域生态补偿暂行办法》。2009 年,按照“谁污染、谁补偿”和“谁保护、谁受益”的原则,制定《河南省水环境生态补偿暂行办法》,在淮河支流沙颍河流域实行水环境生态补偿。2010 年发布《河南省水环境生态补偿暂行办法的通知》,2014 年出台《关于进一步完善河南省水环境生态补偿暂行办法的通知》,较为明确地规范了流域污染物若超过相应标准应缴纳扣除的资金数量,将缴纳扣除的资金用于污染治理、污染防治、流域监管和流域管理。

(三)江苏省试点情况

江苏省财政厅和环保厅于 2007 年发布《江苏省环境资源区域补偿办法(试行)》,省环保厅、财政厅和水利厅于 2011 年发布《江苏省太湖流域环境资源区域补偿资金使用管理办法(试行)》,清晰界定了补偿资金的来源、标准及分配办法。

江苏的区域补偿工作还向纵深发展,无锡、徐州、常州、苏州、南通、淮安等多地也参照省级补偿工作做法,在辖区范围内开展

跨县(市、区)河流区域补偿。江苏建立了覆盖全省的流域水环境质量双向补偿机制,全省共有补偿断面 112 个,其中沿江 8 市共有 76 个。按照“谁超标、谁补偿,谁达标、谁受益”的原则实行双向补偿:当断面水质超标时,由上游地区对下游地区予以补偿;当水质达标时,由下游地区对上游地区予以补偿;滞流时上、下游地区之间不补偿。截至目前,江苏全省水环境区域补偿资金累计已近 20 亿元。补偿资金连同省级奖励资金全部返还地方,专项用于水污染防治工作,有效推动了区域水环境质量的改善。

江苏、安徽、浙江、重庆的部分市县,就长江流域签署了横向生态保护补偿协议。其中,2019 年 4 月,江苏省与安徽省签订了《关于建立长江流域横向生态保护补偿机制的合作协议》,已经在长江流域滁河陈浅断面率先开展试点。

2018 年,淮安市印发《水环境区域补偿工作方案》,选取盱眙县维桥河维桥河口、盱眙县汪木排河 G205 大桥、金湖县利农河闸南、淮阴区盐河新渡、洪泽区浔河唐曹 5 个断面为市级水环境区域补偿考核断面。2018 年,五个补偿断面共收缴资金 263.25 万元,2019 年 1 至 7 月收缴 321.5 万元。淮安市还选取清安河二污厂排口下游、清安河地涵出口(井神上游)、清安河苏淮高新区排口、清安河淮安工业园区排口、清安河清安河口、古盐河庐山路桥、古盐河西安路桥、入海水道宁连路桥 8 个断面作为考核断面。

三、构建淮河流域水生态环境补偿机制对策建议

目前,我国流域生态补偿在全国各省市开始推行,江苏、安徽、河南三省水环境生态补偿工作取得经验,获得成效,三省开展淮河流域水环境生态补偿完全可行。特别重要的是,党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,把“制度”写入了决定,为今后淮河流域开展生态补偿与生态环境损害赔偿提供了更加坚实的政治制度保障。

(一)确定牵头城市

淮安市位于淮河中下游,既受到淮水之“利”,有时又受到淮水污水之害,特别是近几十年来,淮河水污染给淮安带来不可估量的水生态及其次生灾害,需要从机制上给予一举解决。由于淮河水环境生态补偿涉及到江苏、安徽、河南三省 10 多个地级市,需要有一个牵头城市或者部门。淮安市作为淮河生态经济带首提首推城市,具有丰富的经验。2019 年 4 月 29 日,淮安市成功举办淮河生态经济带首次省际联席会议和城市合作第 1 次市长会商会,达成并签署了《淮河生态经济带城市合作协议》和《淮河生态经济带城市合作(淮安)宣言》。2019 年 8 月 30 日,淮河生态经济带城市合作办公室第 1 次工作会议在淮安市洪泽区圆满召开,通过了《2019 年淮河生态经济带城市合作工作要点》、《淮河生态经济带城市合作事项推进工作机制》和《淮河生态经济带城市合作办公室年度工作计划》,各成员城市牵头组建了相关专委会和行

业联盟。为此,建议淮安市担当牵头重任,就淮河水环境生态补偿工作,与其它城市协商、沟通、研究方案,在省相关部门协助指导下,联合淮河干流地级市,成立省际合作小组,研究制订实施方案。

(二)淮河水生态环境补偿方案构想

1.指导思想。以习近平“两山”理论与生态文明思想为指导,参照国家发改委印发的《生态综合补偿试点方案》,借鉴新安江流域上下游横向生态补偿经验,按照“受益者补偿、损害者赔偿、保护者受偿”的原则,推动淮河流域上下游形成水环境保护共同体、绿色发展共同体,推动上下游形成有效的利益补偿机制,打通绿水青山向金山银山转化的路径。

2.考核主要指标。力争在 2020 年底,实施淮河流域水生态横向补偿机制,早日消灭淮河干流劣 V 类水,推动淮河生态环境质量不断改善,实现淮河水清天蓝。具体指标包括考核断面、考核指标(一般是 COD、总磷、氨氮、高锰酸盐)及标准。

3.明确补偿基金及其它。由于我国目前对生态补偿专门立法,大都是探索试点。根据水质变化情况,确定补偿基金来源、补偿标准、补偿对象和补偿范围。补偿标准,是实施水生态补偿最为棘手的一个内容。如果补偿标准低了,政策激励效果就较差;如果补偿标准高了,则实施难度大。因此,对于补偿标准,政府、专家学者共同研究,确定一个合理的标准,提高保护者和受益者的积极性,以

起到保护水环境的作用。目前,补偿以财政转移支付为主,上下游地区按照双方签订的具体协议条款支付补偿资金,待全国生态补偿取得丰富经验后,按照市场机制,实行市场化补偿为主,财政转移支付为辅。

4.绩效评价。对纳入水环境生态保护补偿机制的流域,通过引入第三方评价等方式,对生态补偿工作开展情况进行绩效评估,其结果作为补偿资金分配的重要依据。

5.分段负责。淮河水环境生态补偿机制实行“江苏——安徽”段和“安徽——河南”段两个责任段。安徽负责淮河水进入江苏境内的水体质量,江苏负责对安徽进行生态补偿;河南负责进入安徽境内的水体质量,安徽负责对河南进行生态补偿。

6.方案报批与实施。淮河流域水生态横向补偿方案经干流各个城市协商一致后,交与三省环境保护部门修改,待三省协商一致后,共同报国家环保部批准,力争在2020年底确定方案,2021年开始实施,以早日消灭淮河干流劣V类水,推动淮河生态环境质量不断改善,实现淮河水清天蓝。

(三)建议江苏省对洪泽湖生态环境进行立法保护

洪泽湖位于江苏省西北部、淮河中下游,是我国第四大淡水湖,具有蓄洪、灌溉、航运、水产养殖、饮用、生态等综合功能,是淮安、宿迁两市的母亲河,需要对其给予特别的保护。目前,在四大湖泊保护方面,国务院于2011年11月1日起施行了《太湖流域管

管理条例》(国务院令第 604 号);江西省于 2003 年 3 月出台了《江西省鄱阳湖湿地保护条例》;湖南省正拟立法保护洞庭湖,对保护范围、管理体制、污染防治等进行规范。江苏省虽然于 2017 年出台了《江苏省湖流域管理保护条例》,但考虑到淮河生态经济带国家战略以及洪泽湖福泽周边 1000 多万人口的巨大影响,建议江苏省人大常委会对洪泽湖进行立法保护,制定专项的“洪泽湖生态环境保护条例”,将水生态保护补偿机制纳入立法内容。通过立法,对水环境生态补偿的目的、原则、程序、途径、标准等以及生态补偿的主体、对象、范围、方式、法律责任等方面做出详细规定,把生态产品外部性问题内部化处理,把水环境生态补偿作为推进生态文明制度建设的重要抓手。

(四)建议国务院修改《淮河流域水污染防治暂行条例》,出台《淮河生态环境保护条例》

纵观淮河 24 年来的治污,有努力,有困难,有收获,有遗憾亦有希望。虽然 2011 年 1 月 8 日,国务院对《淮河流域水污染防治暂行条例》作了修订,但与国务院确定的目标相比,还存在一定的差距。20 多年来,淮河流域各方面的情况变化较大,国家关于环境保护的法律法规和政策规章均发生重大变化,特别是生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,“两山”理论写入党章,“生态文明”“美丽中国”写入宪法,新时代人民对淮河流域污染防治提出更高的要求,在《淮河生态经济带发展规划》国家战略出台背景下,建议

在《淮河流域水污染防治暂行条例》基础上,出台《淮河生态环境保护条例》。《条例》要根据淮河流域经济社会发展情况,吸收国家生态文明示范区建设、生态补偿等地区的试点成功经验,鼓励走生态优先、绿色发展之路,探讨“产业生态化、生态产业化”的实现路径,强化生态环境建设,全面提升公民生态文明意识,建立污染治理技术支撑体系,实行最严格的生态环境保护制度,为建设高质量淮河生态经济带提供制度支撑,把淮河流域打造成“两山论”的践行区、试验田。

大运河文化带建设的扬州实践与建议

刘怀玉 王爱民 黄才安 汤薛艳

2017年2月和6月,习近平总书记先后就运河文化发表了重要讲话和批示,为大运河文化带建设指明了根本方向。2019年2月,中共中央办公厅和国务院办公厅颁发了《大运河文化保护传承利用规划纲要》(以下简称《规划纲要》),标志着大运河文化带建设已经完成了国家顶层设计,进入了地方具体规划建设阶段。2019年12月,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》。《规划纲要》将扬州全域列为核心区(江苏省唯一设区市),近20次提及扬州及其境内的项目,足见扬州在大运河文化带建设中具有举足轻重的地位和作用。2017年8月,扬州市委书记谢正义在全市大运河文化带建设工作动员会上明确提出自觉担当、奋力担纲大运河文化带建设的示范,坚定而务实地推进大运河文化带建设,确保扬州走在全国大运河文化带建设最前列。这一重要目标定位及其郑重承诺,既继承和弘扬了扬州当年牵头申遗而表现出来的大局意识及其务实作风,又体现了扬州对大运河文化带建设的新担当新作为。伴随着中国大

运河博物馆和大运河国家文化公园在三湾景区落地,大运河文化带扬州段在全国的标杆和示范作用进一步凸显。研究大运河文化带建设中的扬州实践,对于高质量推进大运河文化带扬州段建设,创新并彰显扬州模式,进一步提升大运河文化带扬州段的知名度和美誉度,具有一定的理论创新和实践意义。

一、大运河文化带建设扬州实践过程是点题、破题过程

1.点题阶段:高点定位、强力推动。时间自2017年8月市委、市政府召开大运河文化带建设工作动员会,到2019年5月中国大运河博物馆(筹)奠基前。2017年8月30日,扬州市委、市政府召开大运河文化带建设工作动员会,研究部署推动扬州大运河文化带建设工作,标志着扬州大运河文化带建设工作在面上正式启动。市委书记谢正义强调,要自觉担当、奋力担纲大运河文化带建设的示范,确保扬州走在全国大运河文化带建设最前列。要争做运河遗产保护的示范,确保将扬州段的大运河遗产保护工作做到最好;要争做运河生态文明建设的示范,打造“生态之河”;要争做运河文化产业发展的示范,真正将运河资源转化为国际文化旅游名城的“金色名片”;要争做运河文化研究与交流的示范,全力推进大运河文化带建设;要找好抓手、排定项目,坚定而务实地推进大运河文化带建设;要紧紧围绕“保护好、传承好、利用好”的总体要求,在大运河沿线重点片区规划建设以“一馆多园”为代表的几个重大项目,实现大运河文化带项目建设扬州市域全覆盖。大运

河文化带建设工作动员会层级规格高、目标定位高、任务要求高，为全市大运河文化带建设工作吹响了“集结号”和“进军号”。2018年5月24日，扬州市委召开了大运河文化带建设工作推进会，会议印发了《大运河扬州段保护传承利用规划(征求意见稿)》，提出7大类70个项目总投资740多亿元的总规划，提出打造大运河文化带建设示范城市的扬州样本。2018年8月21日，市大运河文化带建设工作领导小组召开第一次会议。市委书记谢正义强调，充当全省大运河文化带建设的“主力军”，体现“扬州担当”，推动扬州大运河文化带建设走在全国最前列。这次会议进一步明确了“走在全国最前列”重要目标定位，推动大运河文化带扬州段建设工作向纵深发展。2019年4月12日至13日，全国政协副主席刘奇葆率调研组，来扬州就“推进大运河文化带建设”情况开展专题调研，肯定了大运河文化带扬州段建设工作，进一步坚定了扬州“走在全国最前列”的决心和信心。在这一阶段，扬州市委、市政府政治站位高，聚焦点题大运河文化带建设，思路清晰，目标明确，举措得当，推进工作力度大。

2.破题阶段：项目突破、活动造势。时间自2019年5月中国大运河博物馆(筹)奠基至今。2019年5月3日至6日，由江苏省委宣传部、江苏省文化和旅游厅、江苏省文联、扬州市人民政府主办的首届大运河文化旅游博览会在扬州举行，以“融合·创新·共享”为主题，旨在将大运河文化旅游博览会打造成运河沿线城市文旅融

合发展平台、文旅精品推广平台、美好生活共享平台,成为大运河文化带建设的标志性项目,也成为国内外具有重要影响的文旅融合品牌。首届大运河文化旅游博览会与世界运河城市论坛暨世界运河大会两个平台实现“珠联璧合”,在国内外产生了重要影响。5月5日,中国大运河博物馆(筹)在三湾风景区正式奠基。由全国建筑大师张锦秋院士领衔设计,总建筑面积8万平方米,由主塔(大运塔)和博物馆两部分组成。中国大运河博物馆,将成为大运河国家文化公园的标志性博物馆和最能反映中国大运河文化的标志性工程,对创造性、高质量地推进大运河文化带扬州段建设具有重要意义。与此同时,大运河国家文化公园标志揭幕。在中国大运河博物馆(筹)周边地区规划建设历史文化与现代文明交相辉映、国家标志与地域特色有机结合、个体建筑与山水环境高度协调的三湾文旅文创片区,打造大运河国家文化公园江苏段的先导工程和样板工程。中国大运河博物馆(筹)和大运河国家文化公园这两个“国字号”的地标式项目落户三湾,极大提升了大运河文化带扬州段的能级和影响力。2019年9月27日,以“运河文化的保护传承与利用”为主题的世界运河城市论坛暨世界运河大会在扬州正式拉开帷幕,世界运河城市市长和国际运河专家等齐聚千年古城,共同探索运河文化保护传承利用措施。该论坛首次升格为省政府主办,无疑大大提升了该论坛的层级、规模和影响力。历时8年编纂而成的《中国运河志》,是“十三五”国家重点出版物出

版规划项目,共9卷11册1400万字。这部煌煌巨制是首部中国运河通志,也是大运河文化带建设的重大成果。在这一阶段,扬州以重大项目和重大活动作为“双轮驱动”,合力提升大运河文化带扬州段建设的内涵、规模和效益,为“扬州走在全国最前列”奠定了坚实基础。

二、本土学者的运河理论研究为大运河文化带扬州实践提供了重要理论支撑

1.刘怀玉副教授就扬州古运河文化产业带等课题率先开展研究并取得相关成果。自2007年开始,扬州大学中国大运河研究院副院长、特约研究员刘怀玉在扬州市社科联、江苏省文化厅和江苏省社科联等科研项目支撑下,先后研究了扬州古运河文化产业带、淮扬运河文化产业带、苏北运河文化产业带、江苏运河文化产业带等专题,由点到面,形成了一系列成果。2018年3月社会科学文献出版社出版的《中国大运河蓝皮书:中国大运河发展报告(2018)》收录了其撰写的《中国大运河文化带建设研究报告》(1.5万字),《新华日报》转发了他的《为什么要建设“大运河文化带”》一文。2018年10月,刘怀玉的研究报告《关于扬州大运河文化带建设的重点、难点和对策》被扬州市委书记谢正义批示为“很好的研究报告”,并在《淮扬文化研究》发表。其后还在《群众》杂志发表《高质量推进淮扬文化示范带建设》,在《解放日报》发表《淮左名都:扬州运河江南风》《包容灵性运河水 不温不火扬州人》等三

篇文章,积极宣传了扬州运河和扬州人。

2.黄杰等学者积极倡议建设大运河文化带,为国家决策作出了积极贡献。2014年12月16日,江苏省委宣传部和省社科联联合主办的省社科大会苏中分会在扬州召开,作为大运河文化带重要倡议人之一的扬州大学黄杰教授在会上做了《建议将“建设大运河经济带上升为国家战略”》的报告,得到了与会专家的高度肯定。2017年3月,凝结着江苏省民盟集体智慧的《建议将建设大运河经济带上升为国家战略》的提案被全国政协主席会议确定为主席调研督办的14件重点提案之一。2017年4月20—26日,时任全国政协副主席王家瑞率队督办调研该提案并给予很高评价。

3.李广春、姜师立等一批专业人员研究发表了许多较有份量的理论成果。2019年1月15日,《新华日报》发表李广春《擦亮运河城市的文化名片》的文章。姜师立完成了“中国大运河三部曲”:第一部《中国大运河百问》定位为大运河科普读物;第二部《中国大运河遗产》定位为运河学教科书;第三部《中国大运河文化》则定位为中国大运河文化的应用研究。2019年10月15日《新华日报》刊登了扬州大学姚冠新与黄杰的智库成果《充分挖掘大运河历史凝炼的精神文化》。2010年4月,扬州市原水利局副局长徐炳顺编撰了《扬州运河》。2018年,扬州大学侯兵主持国家自然科学基金面上项目《线性文化遗产旅游空间生产的过程、效应与机制——以京杭大运河江浙段为例》。扬州大学田德新主持国家社

科基金项目《文化博弈视域下中国大运河国际形象提升路径研究》等,形成了一系列研究成果。扬州本土学者关于运河学的前瞻性、应用性系列研究成果,既体现了运河重镇扬州的整体研究实力,又为大运河文化带扬州实践提供了有益的借鉴。

三、大运河文化带建设扬州多头并进、可圈可点

1.强化遗产保护。扬州拥有6个运河世界遗产段和10个遗产点,是大运河沿线遗产点最多的城市。扬州大运河遗产保护利用工作整体走在全国前列:较早建立了大运河遗产保护规划和有关条例,最早建立了大运河遗产监测平台,并与运河沿线城市和国家文物局有关监测平台联通,信息互享;调动相关产权管理机构的积极性,以运河沿岸水利风景区、历史街区、名镇、工业遗产区、重点文化景观区等为依托,重点推进了宝应刘堡闸、高邮明清运河故道、运河邵伯古镇段遗产、淮扬运河主线广陵段保护及环境整治工程;建立了雕版印刷、扬州剪纸等13个传统文化重点传承保护基地,建设了486非遗集聚区、中国琴筝文化园等文化集聚区,成立了25个文化名师工作室。

2.运河航运发挥黄金效益。自1950年里运河开始局部治理,后经1958年及1982年第一、二期大规模整治,里运河基本面貌有了很大改观。上个世纪80年代,经国务院批准,同意徐扬段(即京杭运河苏北段)按二级航道标准建设,整治后的航道可航行2000吨级船舶或集装箱,同时集航运、水利、景观、生态等多功能

于一体,已成为城市一道靓丽风景,有力地促进了地方经济的发展。2009年4月至2011年12月,共投资11亿元,施桥、邵伯船闸扩建为三线船闸,顺利打通苏北运河最南端两个梯级船闸通航瓶颈,2018年邵伯船闸过闸船舶吨位30764万吨,施桥船闸为32339万吨,居我国内河航运之首。2019年12月,京杭运河船闸扩容工程——邵伯三线船闸工程荣获“2018-2019年度第一批国家优质工程奖”。目前已然实施的京杭运河邵伯船闸至长江口门段环境提升和绿色现代航运示范区建设工程,建设年限为2019—2022年,估算总投资约54亿元,有望成为大运河文化带样板段、示范段。

3.通过扬州向北方输送大量水源。扬州是南水北调东线工程的源头,东线工程从江都境内三江营引长江水,基本沿京杭大运河逐级提水往北送水,重点解决苏北、山东、天津以及河北东部的严重缺水问题。扬州运河成为输水主干线和清水走廊。自2013年南水北调东线一期工程正式通水以来,江苏累计向山东省输水40亿立方米,且调水水质稳定保持Ⅲ类,有效缓解了胶东半岛和鲁北地区城市缺水问题,惠及沿线4000多万人口。目前,正在规划建设南水北调东线二期工程。扬州创新“治城先治水”的理念,通过扬州闸引进邵伯湖水进入古运河,使得市区古运河活水长流,大运河以西主城区90平方公里范围内,全长140公里的35条河流实现了活水全覆盖,进一步彰显了河(运河)湖(邵伯湖、高邮

湖)城(古城)一体化的地域特色。

4.突出生态湿地保护。扬州运河与长江交汇,和邵伯湖、高邮湖、宝应湖、白马湖等湖泊紧密相连,生态湿地资源丰富,是整个运河沿线中江河湖泊湿地资源最为丰富、生态景观最为多样、生态价值最为明显的生态链。2014年,扬州首倡“江淮生态大走廊建设”,编制《江淮生态大走廊(扬州)规划》,印发《扬州市江淮生态大走廊建设行动方案》。近年来,扬州沿南水北调东线输水廊道规划建设了1800平方公里的生态走廊,将沿江岸线的82.4%划为岸线保护区和控制利用区。在高邮,围绕大运河沿线生态保护,建设10个生态中心、111个公园,整治3000多条河道沟渠,“十百千万”工程涵养生态,大运河水体得到明显提升,确保“一江清水向北流”。未来扬州还将以南水北调清水通道为核心,以“七河八岛”生态保护区、高邮湖、宝应湖等区域为重点,推进产业转型升级、良好湖泊保护、生态廊道建设等八项重点工程,总投资达293亿元。

经过多年持续发力,大运河文化带扬州段建设取得了一系列标志性成果,可以概括为“321”。即:3个世界级品牌:联合国人居奖(2006年)、东亚文化之都(2019)、世界美食之都(2019)。2个国家级品牌:中国大运河博物馆(筹)和大运河国家文化公园。1个世界级运河城市交流平台:设在扬州的世界运河文化城市合作组织秘书处(WCCO)与世界运河城市建立了密切关系,主办世界运

河城市论坛,具有广泛的国际影响。目前,扬州正致力于世界运河文化之都建设。这些标志性成果既体现大运河文化带扬州段的“含金量”,又是扬州赖以“走在全国最前列”的重要标志。

当下,扬州在大运河文化带建设方面存在三个主要问题:一是“九龙治水”的格局还未打破。投资和建设的主体责任尚不够清晰,吸引社会资本投资的步伐不够大。二是通扬运河(运盐河)扬州段和仪扬河空间利用不足。三是重要点段如瓜洲片区建设进度不够快,与人们的期望有落差。

四、大运河文化带建设扬州经验的创新意义

1.抓机遇,重运筹。善治国者必善治水。扬州市委、市政府审时度势,站位高、思路宽,工作板扎,主要领导亲自谋划、亲自部署、亲自推动,先后将三湾景区、瓜洲景区、京杭运河邵伯船闸至长江口门段环境提升和绿色现代航运示范区建设工程、小秦淮河整治等列为重点工程,形成古运河和京杭运河、城市运河和郊区(乡村)运河,以及文化旅游、航运、水利、生态建设齐头并进的格局,运河综合效益明显提升。

2.借外力,重砝码。扬州积极争取江苏省委、省政府以及国家有关部委的大力支持,许多政策和项目带来重要“红利”。国家将扬州全域列为大运河文化带建设核心区,便于扬州大范围、大尺度、高品位建设淮扬文化高地乃至世界运河文化之都。支持扬州建设中国大运河博物馆和大运河国家文化公园,这两个国字号的

项目落户扬州，大大提升了大运河文化带扬州段的规格和品位，为扬州这个运河原点城市、运河申遗牵头城市“锦上添花”。扬州连续 12 年举办世界运河城市论坛，从 2019 年开始由江苏省主办，提高了该论坛的规格和规模；成功举办首届运河博览会。一系列重大活动、重大项目、重大成果接踵而至，大大提升了扬州运河在国内外的知名度和美誉度，为建设“人们心目中的扬州”、“世界人民向往的扬州”初步奠定了基础。

3.求突破，重项目。以项目建设为突破口，运河文化带渐渐隆起。重大项目名家设计、精致施工。扬州华侨城大型文化旅游综合项目规划 4.5 平方公里，集文创、旅游、商业、休闲、居住等多种业态于一体，通过创新旅游产品品牌，打造大运河沿线城市旅游生态高尚社区、美丽乡村示范项目。投资 10.5 亿元的中国大运河博物馆（筹）由张锦秋院士领衔设计，总用地 200 亩，总建筑面积 8 万平方米，由主塔（大运塔）和博物馆两部分组成，整体建筑风格呈现唐代风韵。博物馆主体部分设置主题展厅和考古研究所、文创展示区、文化剧场、儿童体验区等多个功能区，是集文物保护、科研展陈、休闲体验为一体的现代化综合性博物馆，其中大运塔九层，以现代材料呈现唐风古韵，与文峰寺的文峰塔、高旻寺的天中塔形成“三塔映三湾”的文化景观。中国大运河博物馆（筹）将成为大运河地理标志和扬州城市的经典之作。当前，扬州聚焦重点，着力打造扬州古运河文化旅游带、京杭运河绿色航运示范带、南水

北调东线源头生态带、江淮生态大走廊“三带一廊”，为保护好传承好利用好大运河文化贡献扬州方案。

4.创样板,重模式。以三湾景区为例,创新了“掘地挖金”模式。首先,立足于体现水工智慧和技术的三湾,把又脏又乱的棚户区改造为三湾湿地公园。其次,利用三湾自然因素,引进生态文化元素,升级为三湾生态文化中心,2018年底获得国家4A景区认证。再其次,通过建设大运河博物馆及运河文化街区板块、运河文化公园板块、运河文化创意板块和运河文化交流传播板块等,进一步提升为大运河国家文化公园,力争创建5A景区。在短短几年内,三湾从湿地公园到生态文化中心,再到大运河国家文化公园,实现就地三级跳,创新了“掘地挖金”模式,成为三湾现象,引人注目。

五、深化扬州大运河文化带建设的建议

1.实行南北双向发展战略。运河是扬州最具代表性的符号,运河文化成为扬州取之不竭的战略资源,沿运发展应该成为扬州基本的长期战略取向。建议实行南北双向发展战略。即:坚持向南向北同时发展,长江时代和运河时代并重,经济和文化并重。向南:跨江融合发展,全面融入扬子江城市群,重点实施宁镇扬一体化,以经济建设为主。向北:重点建设大运河文化示范带,以文化建设为主,带动文化资源丰富的高邮、宝应发展,通过不同的功能区实现错位发展、特色发展。沿运地区大力发展以运河为主要元素的

特色文化产业和文化事业,形成文化经济优势。扬州实行南北双向发展战略,还可以运河为发展轴,带动淮安向南融合发展。

2.采用“十”字型战略布局。“一横”以南通、泰州、扬州为主要节点,主要通过通扬运河(运盐河)、古运河、仪扬河等,重点凸显盐业文化。“一竖”以瓜洲、扬州、邵伯、高邮、界首、宝应和淮安等为主要节点,结合运河遗产点段,重点凸显漕运文化。邵伯船闸自东晋谢安筑埭开始,至今现代化三线船闸,已经有1600多年历史。建议在邵伯镇建设中国船闸博物馆,串联运河边上的槐泗船舶创意园,形成叠加效应。

3.构建“天下淮盐”特色旅游圈。所谓“天下淮盐”特色旅游圈即以感知淮盐为主题,以淮扬运河、通扬运河(运盐河)、通榆运河(宋代的串场河)、盐河(唐代)等为主轴,以淮安、扬州、泰州、南通、盐城和连云港等地为主要节点城市,以文明探源、历史体验、生活体验、生产旅游、研学研修等为主要业态的旅游圈。建议实行“口”字型空间布局,以淮扬运河、通扬运河(运盐河)、通榆运河(串场河)、盐河等为主轴,将淮安、扬州、泰州、南通、盐城和连云港串联起来,形成较为稳定且有张力的“闭环”。

整体定位为:以淮盐为特色的运河精品文化旅游线路。

功能定位为:南部的盐城、南通、泰州、扬州主要以淮盐遗址遗存展示利用为主,北部的连云港、淮安主要以现代盐业生产旅游为主。实现两个“贯通”:一是淮扬运河主线和支线(通扬运河包

括运盐河、盐河等)全域旅游“贯通”。二是男女老少宜游,实现全员旅游“贯通”。建议扬州作为“天下淮盐”特色旅游圈的牵头城市。

4.建设“四水穿扬”国家水利文化公园。所谓“四水穿扬”,特指扬州境内的长江、淮扬运河、南水北调东线工程和淮河入江水道,大致形成“爪”字型古今水利奇观,一江东流、“北上南下”、“排”“灌”“运”(水运)“游”一体化,产生巨大的工程、经济、文化、社会和生态效益,在中国水利体系中独树一帜、影响深远。“爪”字型上面“一横”为长江,“三竖”分别为南水北调东线工程、淮扬运河和淮河入江水道;“北上南下”,一方面指南水北调东线工程和淮河入江水道,另一方面专指淮扬运河水运“北上南下”。扬州市拟在廖家沟一带规划建设万福湖,再造一个瘦西湖。“四水穿扬”沿线既有古代伟大的水利工程,如淮扬运河、淮河入江水道以及“归江十坝”、“七河八岛”等,既有现代南水北调东线工程、淮河入江水道整治工程等,还有大量的生态文化景观等。根据资源禀赋和区位条件,在“四水穿扬”沿线匹配建设国家水利文化公园,使之成为全国水利遗产标识。

5.建议建设扬州、淮安“运河姊妹城”。许多年前,曾有人提出建设扬州、淮安“运河姊妹城”,现在更具可行性。2500多年前的邗沟,从扬州一直到淮安古末口,扬州、淮安水脉、文脉紧密相连。淮安、扬州之间的京沪高速公路正在扩容。2020年开通的连淮扬镇

高铁将使扬州、淮安形成“30 分钟通勤圈”。从历史、地理、交通、文化等因素看,扬州、淮安基本具备建设“运河姊妹城”的条件。淮安重点建设中国漕运城,扬州重点建设中国盐业城。如是,两个城市既互相策应,又形成错位发展,可进一步擦亮“千秋淮扬”品牌。

(内部资料,免费交流。敬请将领导批示或者有关方面的意见反馈给本刊编辑部)

本期呈:淮安、宿迁、扬州市有关领导;省有关部门领导;淮阴师范学院领导

本期送:淮安、宿迁、扬州市有关部门;江苏省有关部门职能处室;江淮生态经济
区各县(市、区)党政主要领导、国家级经济技术开发区、国家农业科技园区、
省级旅游度假区;淮安市有关部门领导;本院友好智库。

准印证号:S(2019)08000055

主 管:淮阴师范学院

协 办:江苏省区域现代农业与环境保护协同创新中心、淮安发展研究院

主 编:何 伟

责 编:许 斌

校 对:庄 飞

投稿邮箱:hahw2010@126.com

编辑部电话:13952306033、0517-83790391

地 址:淮安市交通路 71 号 淮阴师范学院交通路校区

邮 编:223001

淮安日报社印刷厂印刷

本期共印 500 份