

【综述】

# 谋定而动,正气护航: 大运河文化带建设在江苏迈入“法治之道” ——学习贯彻《江苏省人民代表大会常务委员会 关于促进大运河文化带建设的决定》座谈会综述

言省

(江南大学 学报编辑部, 江苏 无锡 214122)

[中图分类号] G112

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2020)01-0116-07

大运河是镶嵌在中华大地上无价瑰宝,是中华民族贡献给人类文明的杰出篇章。习近平总书记关于要统筹保护好、传承好和利用好大运河文化的重要思想为潮起涌动的大运河文化带建设指明了方向。在悠远绵长的中国大运河中,江苏运河段具有极其重要的历史地位和独特的价值功能。如何保护、传承和利用好历史馈赠给当代人的宝贵文化资源,江苏扛起了“探路”的使命。2019年11月29日,江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》(以下简称《决定》),颁布了全国首部促进大运河文化带建设的地方性法规,这表明大运河文化带建设在江苏迈入了“法治之道”。

2020年1月9日,学习贯彻《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》专家学者座谈会在古城南京召开。座谈会由大运河文化带建设研究院和中国法治现代化研究院共同主办,来自江苏省内外的专家学者以及媒体代表共计80多人参加。会上,与会专家学者为江苏率先立法促进大运河文化带建设喝彩,为贯彻落实《决定》畅所欲言。本刊代表应邀出席座谈会,现将会议精彩发言整理综述如下,以期为推动大运河文化带建设助力。

## 一、众志成城,确保大运河文化带建设行稳致远

“如何保护好传承好利用好千年流淌的运河文脉,把一个什么样的大运河留给下一个千年,是无法回避的时代之问、历史之问,也是我们共同的使命和责任。”江苏省人大常委会教科文卫委员会主任、大运河文化带建设研究院理事会理事长周琪如是说。他认为必须在国家推动治理体系与治理能力现代化、高扬为“中国之治”探索新路的时代背景下,依法促进大运河文化带建设,方能无愧于历史与时代的重托。

周琪真诚感谢专家学者为江苏率先立法促进大运河文化带建设所作出的重要贡献。他认为江苏省人大常委会在立法过程中始终坚持党的领导、人大主导、政府依托、社会参与。可以说,《决定》的出台是上述几个方面各司其职、各尽所能、合力攻坚、协同创新的结果。借重专家学者力量、发挥智力支持作用是这次立法的一大亮点,层次之高、领导之强、合作之紧、贡献之大,都是以往立法中少见的。

一是层次高、视野宽。曾任中国文化遗产研究院院长的张廷皓研究员曾经在省委中心组学习会上作《新时代的新使命——对大运河文化带建设的思考》专题讲座,对如何理解习近平总书记的指示精神、如何理解大运河文化带、如何实现大运河文化带的创造性转化和创新性发展、如何全面准确理解世界遗产委员会关于大运河遗产保护利用的意见和建议、如何在大运河文化带建设中提升文物保护管理水平、江苏在大运河文化

[收稿日期] 2020-01-20

[作者简介] 言省(1963-),男,江西信丰人,江南大学学报编辑部编审,主要研究方向:文化哲学。

带建设中的地位、对大运河文化带江苏段建设的建议等作了精彩阐述。可以说,这个报告已成为立法过程中反复阅研的案头“秘籍”,指导帮助很大。中国法治现代化研究院公丕祥院长曾任省人大常委会副主任,又是全国著名的法学专家,他所创办的中国法治现代化研究院是江苏重点高端智库,他带领团队成员赴运河城市考察,为立法工作的展开提供了重要的依据。江苏省社科院的夏锦文院长也是全国著名的法学专家,又是首任大运河文化带建设研究院院长。东南大学朱光亚教授是《中国大运河遗产保护规划编制要求》两个负责人之一,《大运河遗产江苏段保护规划》总负责人,是大运河江苏段申遗成功的功臣。南京大学贺云翱教授是全国著名考古学、文化学专家,也是全国政协领导和省领导推进大运河文化带建设和国家文化公园建设所倚重的专家。他们的思想与观点都为立法工作产生了富有价值的影响。另外,作为保护传承运河文化的社会力量,国家文物学会大运河专业委员会副主任应晓萍负责的中国运河网也在其中发挥了重要作用。二是领导强、带动广。从2018年7月省大运河文化带建设工作领导小组办公室下发通知,全面启动立法前期调研开始,公院长就担任立法专家组组长,夏院长担任副组长。2018年8月,公院长带队赴苏州、徐州、淮安、扬州四市调研,走遍大江南北、运河两岸,实地察看,走访座谈,掌握了丰富的一手材料。2018年10月,世界运河城市论坛·立法保护分论坛在扬州举办,来自爱尔兰、美国、内河河道国际组织等国内外的专家学者参加了交流研讨,形成了《世界运河立法保护与法治化管理江苏共识》。公院长、夏院长为论坛的成功举办倾注了心血,特别是他们的主旨演讲,为立法调研的深化、课题成果的形成以及《决定》草案的起草提供了清晰的思路和有力的指导。三是合作紧、情谊深。立法专家组与立法起草组心往一处想、劲往一处使,全程紧密合作,协同攻坚克难,在完成立法目标任务的同时,也结下了深厚的情谊。四是落点实、贡献大。《决定》是在没有直接对应的上位法的情况下,由人大主导、自主起草的,对我这个起草组长而言,尚处在摸清“法来法去、法言法语”门道的阶段,是一个很大的挑战。2018年10月,中国法治现代化研究院课题组相继提交了《江苏省大运河文化带建设立法调研报告》和《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定立法要点(征求意见稿)》。2018年12月,课题组提交了《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》(草案建议稿)和立法对照表。上述成果为《决定》草案的起草作出了先导性、开拓性、基础性的贡献。另外,江苏省内众多的专家学者富有创见的研究成果都为立法工作的展开提供了宝贵的依据。

周琪主任强调,法律的生命与权威在于实施。当前和今后一个阶段的首要任务就是推动《决定》的学习宣传和贯彻实施。省大运河文化带领导小组办公室已将这项工作列入2020年工作要点。在贯彻实施过程中,一是如何配合应对《决定》实施中遇到的热点难点问题,维护法治的权威性。二是如何配合省政府、设区市依据《决定》制定具体法规,推动构建完整的法规体系。三是如何配合省政府及其相关部门制定大运河岸线保护利用导则,引导人们用新理念和文化的目光打造两岸风光。四是如何为提升文化引领力,打造大运河江苏段文化高地建言献策。突出“文化引领”是《决定》的最大特色和亮点,也是落实中的最大难点。为此我们期盼无论是专家学者还是社会的其他力量能够群策群力,为依法推进大运河文化带建设作出无愧于这一“世界级”“国字号”的伟大工程、无愧于时代和历史的应有贡献。

## 二、率先垂范,江苏立法为大运河文化带建设保驾护航

率先垂范,江苏立法为大运河文化带建设保驾护航,这是中国文化遗产研究院原院长、中国文物学会大运河专业委员会会长、大运河文化带建设研究院顾问张廷皓对江苏立法保护大运河的高度评价。他认为《决定》对大运河文化带建设的法治建设提供了一个非常好的借鉴和宝贵的经验。

大运河文化带建设的地方立法为什么能够在江苏首先出台?张廷皓认为这首先是与江苏拥有丰厚的运河历史文化资源有着密切的关系。无论是从时间上看还是从空间上看,江苏的运河资源都是独一无二的。从春秋到隋唐,一直到元明清,在这个时间跨度上,江苏运河不仅开运河历史之先,而且不断增长绵延。隋唐大运河,京杭大运河纵贯江苏,经过的流程是最长的,涉及水力、水运等方方面面,所发挥的功能是非常巨大的。在历史上,运河江苏段的创造性价值得到了充分的体现,解决水运最为艰巨复杂的问题也与江苏段相关。历史的馈赠使江苏必须承担起这个责任,依法保护好文化遗产和环境生态,这是责任。第二方面是江苏的短板意识非常强烈,江苏从省领导到大运河文化带建设领导小组办公室领导和工作人员,以及大运河文化带建设研究院和中国法治现代化研究院的研究者,都意识到存在短板,然后集中力量把短板非常准确地找到,并且提出了一整套解决短板的方法、方案、措施,就是这个《决定》的出台。在大运河文化带建设中,各省有各省的短板,短板有普遍性的,也有非常特殊的。江苏针对自己的特点,明确了解决短板的关键所在,因此

集中各方面力量制定形成了这个《决定》，这是非常难能可贵的。第三方面是从调研到《决定》的形成将近两年时间，其中一年半的时间是认真全面系统地展开调研工作。这个《决定》既是走出来的，在其中留下了众多调研人员细致入微、有条不紊，坚实有力的印记；同时这个《决定》也是在激烈的碰撞与争论中形成的，因为大运河流域涉及到各个领域，各管理部门都有各自的观点与立场，碰撞与争论是必然的。但是根据立法需要，解决问题的需要，通过争论统一思想。争论是统一思想的过程，这是非常重要的经验。我们有这样一批有担当敢负责的专家学者群体，有这么一些为大运河的保护、传承和利用付出心血的从省到地方甚至到乡村的领导干部，才有了这个高质量的《决定》的形成。

张廷皓研究员指出这个《决定》在多方面体现了江苏的表率作用。第一点是统筹做得好。以往国家的文物或者文化遗产保护立法，尽管有若干次的修改，但都没有完善成熟，文物界有句口头禅叫“小马拉大车拉不动”，执法检查与监督常常会遇到这样那样的困难，这就是统筹不到位造成的。而这个《决定》则是统筹做得非常充分的，这实际上贯彻了习近平总书记关于统筹保护好传承好利用好运河文化的思想。第二点是它从功能出发，按照国家的规划纲要的逻辑和要求，具体合理地制定了《决定》，这是加强完善大运河保护最重要的基础条件。以解决面临的实际问题为导向，根据世界遗产的要求以及全国重点文物保护单位保护范围的要求，划定了江苏省大运河文化带江苏段的空间管控范围。另外还规定了要提升水功能、水质，提高考核断面水质达标率，这个过去根本没有。它是把大运河岸带生态风光风貌全部作为一个文化带重大遗产来综合保护的，这就是良法。它给中国水生态的修复和保护提供了一个非常重要的经验，就是江苏的经验。有专家提出的关于落实建设项目遗产评估制度，施行土地出让或者工程项目实施过程的考古前置问题，这是不能忽视的。能给国家文物保护法的修订提供非常重要的参考。第三点就是会同交通、水利、生态环保、国土等各部门来统筹落实大运河文化遗产保护的监测。确定了大运河保护的五级河长制度，把大运河的生态和文化保护纳入到河长的责任里面，这非常重要。确定离任审计制度，要求领导者把文物保护好，把文化遗产和生态资产也作为离任审计的一条，实际上也就是把保护生态和文化遗产的责任，结结实实落实在各级领导干部的头上。这些都具有很好的启示与借鉴作用。第四点是提出了各部门要在《决定》的指导下制定专门的地方法规。这对于完善大运河文化带建设的整体法律框架非常有意义。只要自上而下各级机构共同努力，增强立法意识，形成一个完整的保护大运河文化遗产、生态环境的法律法规，大运河文化遗产保护、大运河文化带建设就能全部步入法治化轨道。有法律法规保驾护航，古老的大运河再现千年神韵就大有希望！

### 三、彰显特色，为大运河文化带建设立法创设江苏样本

中国法治现代化研究院院长公丕祥教授认为，大运河文化带建设必须坚持立法先行，充分发挥立法的引领和推动作用。江苏省审议通过《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进文化带建设的决定》，意味着我国有了第一部关于大运河文化带建设的地方法规，这在新时代江苏立法进程中具有开创性的重大意义。《决定》的实施是遵照习近平总书记对于文化带建设的重要指示精神、利用法治思维保护好大运河文化的重大举措，并将为促进大运河文化带建设走在全国前列，实现高质量发展提供坚强有力的地方保障。《决定》有以下四个主要的特点：一是彰显立法主旨。《决定》坚持以习近平总书记关于大运河文化带建设的重要指示和党的十九大会议精神为指导，贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的立法准则，着力将大运河文化带打造高水平的文化长廊、生态长廊和旅游长廊，共建共享民生的家园。坚持大运河文化保护传承利用的有机统一，将大运河文化遗产保护全部纳入法律条规的范围，积极弘扬大运河历史文脉价值，引导支持大运河地区构筑文化新高地。《决定》坚持可持续发展，落实绿色发展理念，利用法律的手段，划定生态保护红线，推动绿色航运，保护和恢复大运河湿地系统，加强沿岸环境基础设施建设。二是把握立法定位。科学把握立法目标，致力于制定一部实现大运河文化带建设的文化价值、生态价值、经济价值和社会价值有机统一的跨区域流域性的综合地方性法规，在此基础上，确定大运河文化带建设相关活动的开展，如文化遗产保护、文化价值弘扬、生态管控、生态保护修复、航道整治升级、沿线产业转型发展、沿线基本公共服务提升、沿线大运河文化宣传研究教育与传播、社会组织参与等等，将大运河文化建设的各类活动纳入立法调整的范围。三是突出制度创新，《决定》彰显先进理念，坚持问题导向。要统筹协调大运河文化遗产保护制度、沿线区域生态保护和修复制度、大运河本体建设和河道治理机制、岸线保护利用制度、绿色航运机制、文旅融合机制、经费资金投入与保障制度。它们内在关联融为一体，同向发力，构成促进江苏大运河文化带建设的有机制度体系，从而形成推进大运河文化带高质量发展的法治动能。四是提升立法基础，在全国率先制定促进大运河文化带建设的

省级法规,意义重大。在一个条文有限的法规性的决定中,准确充分地反映和表达江苏大运河文化带的立法需求,增强立法的针对性可操作性确实难度不小。做好部分规章、地方政府规章和法规性决定之间的衔接整合,使之与大运河文化带的发展内在结合,在这基础上制度推进制度创新,充分展示了立法者的智慧和能力,为全国大运河文化带的立法提供了具有示范意义的江苏经验和江苏样本。

#### 四、打造高地,探索大运河文化带建设的理论与方法

贯彻落实《决定》对文化高地建设的要求,首先需要从认识论的高度回答什么是文化高地,大运河文化带建设要打造什么样的区域文化高地这两个问题。江苏省社科院院长、大运河文化带建设研究院院长夏锦文认为,江苏的大运河文化高地建设要走在全国前列,产生高原优势,形成极化效应,就要深入探索江苏省大运河文化高地建设的理论和方法。其一,区域文化高地建设要“高”在精神和立意。大运河江苏段包孕楚汉、淮扬、吴越、金陵文化区域,江苏的大运河文化带建设目标很明确,要打造楚汉、淮扬、吴越、金陵四大文化高地。从大运河江苏段的精神和立意而言,江苏的实力雄厚。首先,有厚实文化积累。大运河江苏段的遗产点段有28处,在我国运河全线占比达到33%,非物质文化遗产103处,占比57%,沿线历史文化名城13座,占比65%。其次,集中展示大运河文化的精神内核:融通的文化特质、一统的文化内涵、包容的文化态度与和合的文化理性。其二,区域文化高地建设要“高”在形象和势能。江苏运河段流经不同的区域,形成了楚汉文化、淮扬文化、吴地文化和金陵文化等各具鲜明特色的文化品牌,彰显出强大的文化影响力、凝聚力与辐射力。在大运河文化带建设中,这些文化资源与力量可以融合贯通而构成江苏文化的合力,聚集成势能展示江苏的文化形象。其三,区域文化高地建设要“高”在战略和眼光。江苏在大运河文化带建设中,确定了要建设“高品位的文化长廊、高颜值的生态长廊、高水平旅游长廊”的宏大战略目标,这也是文化高地建设的主旨。这意味着文化高地的建设是一个系统工程,它与生态、社会经济发展、民生等各方面融为一体,具有极其重要的战略意义。其四,区域文化高地建设要“高”在方法和路径。我们所处的是全新的媒体融合的时代,舆论生态、媒体格局和传播方式正发生着深刻变化。我们以大运河为本体的文化高地建设要强调实现各种媒介资源、生产要素有效整合,打造具有强大影响力、竞争力的新型文化业态,推动宣传思想文化工作活起来,使人民群众在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。在延续民族文化血脉中开拓前进,结合当今文化产业与多产业融合的势头,加快文化产业融合,培育新型文化业态,铸就文化新辉煌。

#### 五、求正创新,为大运河文化带建设夯实根基

《决定》出台,标志着大运河文化带建设进入了法治的轨道,这是令人欣喜的。南京大学文化与自然遗产研究所所长贺云翱教授表达了自己的心声。第一,《决定》弥补了《中华人民共和国文物保护法》的不足,作出了重要的立法创新。第二,《决定》总结了迄今为止全国各地尤其是江苏省“考古前置”工作的成功经验,而且又转化为具体的立法条文。第三,《决定》创造性地落实中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于加强文物保护利用改革的若干意见》,将中央的要求具体落实到江苏大运河文化带建设的立法之中。第四,《决定》汲取大运河成功申遗的成功经验,即重视考古工作对大运河文化发现、保护、传承、利用所具有的独特作用。相信此项立法内容会对大运河文化带建设作出重要贡献,使大运河考古进入“法治考古”的新阶段,并为全国大运河考古的法治化发展作出表率。第五,江苏省大运河沿线强大的考古力量会为本法规定“考古前置”工作提供专业保障。华夏文明有5000千多年的历史,但是我们的文物才有1亿多一点,而美国200多年的历史,一个博物馆就有1亿多件文物,而且它有4万多个博物馆。所以,考古工作任重道远,文化传承、文化自信需要有载体的见证,这要靠实实在在的考古工作做起来。而考古前置入法将是我们夯实基础的有力保障。

东南大学建筑学院教授朱光亚从申报世界文化遗产的价值标准、申遗时的真实性难题及优势、依法保护大运河遗产的难点等方面解读了世界遗产标准与依法保护大运河的关系。他认为,大运河是人类创造力的杰作,展示了一个直接来自古代中国的庞大农业帝国的技术能力,它见证了古代农业文明的核心,也见证了水工程的早期发展。在大运河申报世界遗产的过程中,倾注了无数有志于保护大运河的仁人志士的汗水与心血,这是我们不能忘却的。这其中有一个基础性的贡献是由英国科学家李约瑟博士所做的,他在《中国科学技术史》一书中对中国大运河的工程技术有过许多生动而富有价值的描述,这为还原大运河的真实性提供了重要的根据。文化的积淀是需要不同的证据和印记加以证明的,因此考古是不可或缺的重要工作,《决定》把“考古前置”纳入条款是一个创举,应该将其作为整个大运河文化带建设的基础性法律条款。现在存在着

各种碎片化的倾向,知识、管理、生产等等都是零散的,很显然,被支离的框架结构无助于我们把握事物的全貌。所以,文化建设需要融通,大运河文化带建设也是如此,只有把各方面的有价值的文化信息有机整合起来,才能让世界看到一条生机勃勃的大运河,从而感受到大运河为中国、也为人类所做出的贡献。

## 六、保护本体,再现大运河的生态风貌和文化肌理

凡事预则立,江苏省委省政府提出了江苏大运河文化带建设和大运河国家公园建设的目标,即推动大运河江苏段文化遗产保护走在全国前列、文化价值弘扬走在全国前列、生态保护修复走在全国前列、沿线环境建设走在全国前列,成为江苏文化建设高质量的鲜明标志和闪亮的名片。《决定》的制定和实施,是大运河文化带建设保驾护航的重大立法举措,具有前瞻性、创新性和可操作性。大运河文化带建设研究院王健研究员对《决定》给予了高度评价。他认为,江苏大运河本体包括三个层面:一是纳入世界遗产名录的江苏运河点段,有六个城市(苏锡常扬淮宿)的22个遗产点和6个河段;二是基于全国重点文物保护单位的江苏运河区域,增加了徐州和镇江的运河段;三是《江苏大运河文化带建设实施规划》和《大运河国家文化公园江苏段建设保护规划》所划定的空间范围,增加了南京、南通和泰州。王健强调,从整体看,江苏推进大运河文化带建设的热情高涨,雷厉风行,但也存在一些问题,比如在观念与态度上,一些地方相对滞后;有的地方建设中存在“毁容、整容、美容”的节奏,大运河遗产本体受到危害的状况还没有得到有效遏制。因此,《决定》的颁布非常及时,当下应做到以下五点:1. 大力宣传、普及《决定》,使之深入人心,真正做到自觉有效贯彻执行。积极主动、持续不断地在全省上下开展对大运河文化带建设和大运河国家公园建设重大意义的宣传教育,进行树立大运河为江苏母亲河的认知度教育,培育全社会对大运河历史文化遗产及文物的敬畏之心,自觉保护母亲河。领导者、执法者、建设者,都应学习运河文化,了解运河现状,建设运河家园。2. 加强各级各类规划的统筹融合,真正做到多规合一,一张蓝图干到底。现在的大运河规划很多,如果不能统筹融合,有机融合,可能出现新的风险,由此造成的运河本体破坏就越大。所以必须科学严密地制定统一有效的规划,最大限度保护好大运河本体。3. 依法严格规范重大项目的规划、审批、实施和监督考核机制。要在科学规划决策的基础上形成重大工程规划,要严格地遵守审批制度,要建立健全监督机制,要做到出现问题及时发现,发现之后有人督查考核,督查之后有法可依,有法可究。4. 广泛学习国内外在河流本体建设保护方面的先进理念和实践经验。中国自身的传统水利水工有着悠久的历史和丰富的治理经验,应当发掘整理,研究吸收。如古代河道的风格风貌研究,古代水工建筑遗存的活化利用等。在多学科、综合治理方面,要与时俱进,要走出去、请进来,广泛学习欧美国家和日本的治理运河、保护自然河流及历史自然风貌的好经验好做法。运河文化带建设和大运河国家公园建设是国家工程、千年大计,要树立品牌意识,精心打造经典景观线路。不能急于求成,应慢工出细活,各段因地制宜,先进行局部试点,成功后逐步推广。5. 大力开展多学科科学研究,设立有针对性的专题课题,及时解决实践中出现的问题。开展本体的多学科调查,特别是岸线资源的调查,进行资料整合和分析,建立公开可充分利用的数据平台,在此基础上,进行大运河本体的生态修复和环境整治。绝不能走“毁容、整容、美容”的路子。要学习引进先进科学技术,进行生态修复,恢复运河本体河道的生态风貌,重视沿线乡村建设,要与运河的传统风貌紧密结合,严禁在运河两岸大肆建设西式别墅群和整齐划一的村落建筑。早日实现水清岸美古朴自然的生态和社会风貌、文化肌理。

扬州市新闻出版局副局长、大运河文化带建设研究院扬州分院研究院姜师立认为,《决定》第十一条第三款提出,省人民政府及相关部门应当制定大运河岸线保护利用导则。这有利于整体保护大运河,对大运河风貌协调区的保护和岸线资源的利用将起到重要作用。为此,姜师立提出了具体的对策建议。1. 尽快确定责任部门,制定《大运河岸线保护利用导则》。《决定》提出要制定大运河岸线保护利用导则,得有部门来接招。2. 在编制《导则》时要充分考虑到大运河活态遗产的特点。3. 《导则》要有利于促进大运河岸线资源的有序利用。4. 《导则》的编制要坚持全流域保护立法的原则。5. 《导则》的编制要与大运河国家文化公园的相关要求相衔接,有利于保护传承利用好大运河文化。遗产有边界,而文化无边界。对于世界遗产大运河我们可以用遗产区和缓冲区去保护,但对大运河文化我们决不能只保护河道两侧这一狭长地段,大运河文化就应该是运河区域的文化,绝不仅是运河河道本身,而应包含更广的区域,因此对大运河文化保护应该是区域性的,应该是整体保护,不仅要保护好大运河的河道本体,也要保护大运河的岸线,保护好大运河两岸的物质文化和非物质文化遗产。只有这样,我们才能无愧于大运河,无愧于后人!

## 七、依法治理,铸就“千年运河”的世代辉煌

大运河文化带作为跨行政区划的社会区域,需要在国家治理体系下形成相应的制度和运行机制。南京师范大学法学院陆鸿明教授认为依法治理是推进大运河文化带建设的必由之路。他指出,依据大运河区域治理特殊性及相应的体系机制要求,结合《决定》规定,大运河文化带区域治理应当把握好以下几个重点:1. 发展社会主义先进文化,构建富有特色的大运河文化体系。要以社会主义核心价值观引领大运河文化建设,优化大运河文化资源配置,改善运河生态环境,恢复运河的文化景观;推动基层文化惠民工程扩大覆盖面、增强实效性;完善有利于激发文化创新创造活力的大运河文化管理体制和经营机制,健全大运河文化产业体系 and 市场体系,完善大运河文化和旅游融合发展体制机制。2. 建立并完善大运河文化带区域党的领导的体系体制。条件成熟时,可以建立并完善大运河文化带区域党的领导的体系、体制,建立大运河文化带区域党组织,统一领导大运河文化带的区域治理,把方向、管大局、保落实,统筹区域治理工作的决定、决策部署、指示等事项,发挥好领导作用。3. 积极推动“三治”结合,打造大运河文化带“幸福家园”。《决定》重要的价值在于通过文化带建设,保障大运河区域人民文化权益,完善区域公共文化服务体系,优化区域文化资源配置,推动区域文化惠民工程扩大覆盖面、增强实效性。4. 建立完善文化带区域治理协同机构及机制。大运河文化带区域社会经济发展不平衡,且各文化背景有所区别。针对不同地区特色,消解区域社会相关利益冲突,离不开地方各级组织的参与及协同发展。为此,要系统建立、健全区域相关组织的协调制度,如通过组成治理协调联席会议,设置社会治理信息交流平台,构建既能满足地方利益最大化,又能促进区域协调发展的共同规则,从而形成良好的区域治理环境。

大运河文化带建设研究院淮安分院副院长季秀平认为,《决定》规定:“相关设区的市可以结合本地实际,制定保护传承利用大运河文化的规定”,这使市区一级地方性法规的确立有了依据。结合淮安市正在制定《淮安市大运河文化遗产保护条例》,季秀平认为,淮安《条例(草案)》的制定具有以下特点:1. 坚持以《决定》为上位法依据。淮安《条例(草案)》在原则、价值、底线及其他具体规定中,均坚守《决定》的规定。提出了“大运河文化遗产保护遵循突出保护、强化传承、合理利用、科学规划、统一管理、分级负责的原则”,确立了“市、县(区)人民政府及其有关部门应当深入挖掘、全面阐释、提炼升华大运河文化的当代价值和时代精神,涵养社会主义核心价值观,增强文化自觉和文化自信,优化活态传承、创新发展的社会环境和文化空间,打造大运河淮扬文化高地”的理念。划定了禁止新建、扩建不利于生态环境保护的工矿企业等项目;禁止在核心监控区的非建成区大规模新建、扩建房地产等开发项目;禁止在大运河河道和岸边违法堆放倾倒固体废物;禁止在大运河沿线河湖内非法采砂;禁止在承担南水北调输水功能的大运河苏中苏北段设置入河排污等等一系列底线;2. 淮安《条例(草案)》细化了综合治理、非遗保护、运河旅游等方面的规定。提出要通过举办大运河非遗展、大运河文创集市、大运河美食嘉年华等文化主题活动,讲好淮安运河故事,传播淮安运河文化。3. 注意增强淮安《条例》的咬合力。其中,淮安《条例(草案)》中关于“市人大常委会审议”和“不得擅自变更保护规划”的规定,强化了规划的刚性;淮安《条例(草案)》中关于“责任清单制度”和“年度目标考核”的规定,强化了目标考核;规定要“建立大运河文化遗产保护的行政监督、司法监督和社会监督相结合的机制,形成大运河文化遗产保护的监督合力,提升监督质效”,强化了监督机制。淮安《条例(草案)》的制定,目的就在于更有效地贯彻落实《决定》精神,建设美丽家园。

南京师范大学法学院张鹏副教授就构建完整的大运河文化带建设法规体系阐述了观点。他认为,《决定》是我国第一部关于大运河文化带建设的地方性法规,为江苏省大运河文化带建设确立了引领性法治框架。省市两级层面立法工作必须深化《决定》要求,强化配套立法,提升保障力度,增强立法的系统性、协调性、针对性,真正形成制度合力,把大运河文化带建设立法的大文章做足、做实、做到位,以立法保障江苏大运河文化带建设走在全国前列。一是深化《决定》要求,建议江苏省政府及时制定出台促进大运河文化带建设的地方政府规章,对《决定》确定的一系列制度作进一步细化。2019年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《大运河文化保护传承利用规划纲要》,对大运河文化带建设作出总体部署。为此,在深入总结《决定》实施工作的基础上,适时进一步制定《江苏省大运河文化带建设条例》作为决定的实施办法,把《决定》中的各项制度细化规定,落到实处。二是强化配套立法,建议适时推动江苏省大运河文化公园建设立法项目。2019年7月24日,中央全面深化改革委员会会议审议通过了《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》。大运河江苏段作为大运河国家文化公园的重点建设区,根据国家要求,2021年底前要完成建设任务。目前,国家

层面还没有国家文化公园建设的相关立法。地方立法在这方面可以先行先试。建议借鉴江苏大运河文化带建设率先立法的做法,总结江苏大运河国家文化公园建设的经验,由江苏省人大常委会适时制定《江苏省大运河国家文化公园建设条例》。明确大运河国家文化公园建设的基本原则和总体要求,进一步完善大运河国家文化公园建设的法治保障,与大运河文化带建设立法双翼齐飞,共同打造大运河文化资源保护、传承、利用协调推进的“江苏样板”。在设区的市层面,着力提升保障力度,建议江苏大运河沿线各设区的市人大和政府,结合本地实际,研究制定保护传承利用大运河文化的地方性法规或地方政府规章,确保将保护、传承、利用大运河文化的要求不折不扣地落实好、落实到位。特别是应鼓励设区的市在大运河生态环境保护方面采取更加严格的标准,实施更加充分的保护。设区的市人大及其常委会应当注重结合本市实际和地方特色、改革特色,以小切口为突破点,有几条立几条,不重复照抄上位法,尽量避免不必要的重复条文,做到导向更鲜明、内容更精简、体例更简洁。设区的市立法要在可操作、有效管用上下功夫,解决好上位法通达基层的“最后一公里”问题,把决定有关权力责任、权利义务的规定进一步细化、具体化、程序化,增强立法的实用性和可操作性。此外,建议大运河沿线各设区的市开展立法检查,主动发现大运河文化带建设相关地方立法与省级决定和其他上位法的矛盾冲突,尽快加以修订。最为重要的是,在总结江苏大运河文化带建设立法先行先试的基础上,积极推动全国大运河文化带建设的相关立法。以江苏样板为全国大运河文化带建设立法探索路径、积累经验,贡献江苏智慧和力量。

运河滋养了厚重的华夏文明,是当之无愧的世界遗产。大运河文化带建设已经扬帆起航,保护、传承和利用好祖宗留下的运河文化的宝贵遗产是当代人的使命与责任。江苏的《决定》既是在“探路”,也是在示范,坚决贯彻落实《决定》精神定能够保证运河文化风清气正、源远流长。

(责任编辑:闫卫平)