

# 管理分散 拆真建假 风格同质

## 申遗后的千年大运河该如何保护开发

中国城市报记者 王楠

全长1794公里,2014年6月22日申遗成功,成为我国第46个世界文化遗产项目的中国大运河(以下简称大运河)是我国历史上的一项伟大工程,它的开凿贯通对中国南北地区之间的经济、文化发展与交流起到了重要推动作用。千年变迁后,大运河沿线地区逐渐形成今天独具特色的城市群。依托运河文化衍生出来的沿线旅游经济带,更是催发了多种商业形态和模式,带动区域经济增长发展。

值得注意的是,大运河申遗成功并加快发展的背后,也面临遗产保护压力巨大、传承利用质量不高、资源环境形势严峻、生态空间挤占严重、合作机制亟待加强等突出问题和困难。

为了有效保护大运河,推进运河经济可持续发展,2019年,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》;2020年,文化和旅游部、国家发展改革委等部门印发《大运河文化和旅游融合发展规划》。

### 推动旅游物流业发展,或需统一水域管理

随着铁路和公路基础设施的不断扩充和完善,大运河的运输功能逐渐被替代。当南水北调成为百年工程、千年大计,大运河旅游、沿线文化带建设也上升为国家战略。

记者梳理信息得知,2015年起,北运河武清段从休闲驿站至定福庄的11公里水域中,少量画舫船和摇橹船为游客提供休闲观光服务。

曾体验过该项目的冯先生告诉记者,乘坐古香古色的游船观赏北运河美景,有种时空穿越的感觉。“如果游船能直通北京该多好。”冯先生说。

实际上,2017年2月,“通(州)武(清)廊(坊)”三地政府曾签署总体发展框架合作协议,其中包括:通过堤岸整修、河道治理、水体改善,探索北运河京津冀段旅游性通航。

2020年4月,北京市发改委发布信息称,北运河甘棠船闸、榆林庄船闸建设工程项目建议书已获批,项目完工后,两处河道通航断点将被打通,有力保障北运河通州段京冀界河

以上全线通航。

北运河通航不仅可以带动旅游经济,还能促进水运发展,但其背后依然存有深层次难点问题。交通运输部水运科学研究院研究员谢燮分析认为,主要体现在运河的区域协调和统一管理上。

“目前,我国在内河水运领域的管理除了长江干线外,其他水域都没有实现统一管理。”谢燮认为,京杭大运河的属地管理是北运河通航较慢的重要原因之一,因为各地都从自身出发,优先考虑货运量是否足以支撑通航;而从旅游经济角度看,地方投资的主动性没那么强。

此外,各地地方海事执法尺度不同、以罚代管的现象依然存在,会导致相关企业无所适从,经营困难;在航道等级方面,也存在不同区段航道等级不同,使得运河的综合效益难以最大程度发挥。

谢燮建议,应该建立类似于长江航务管理局这样的京杭大运河管理机构,主要的投资由中央财政负责,这样才能有效推动运河连通工程,并充分发挥综合效益,提高效率。

运河水域统一管理不仅是专家关注的焦点,也得到不少群众关注。来自江苏省徐州市的贾传军,曾三次全程走完大运河,拍下万余幅运河作品。

“这几年运河通过整治在环境方面有很大提升,但由于各地管理模式不同,有的是政府管理,有的是公司运营,所以在运河上穿行,跨越不同省份会有管理不同、面貌相异的感受。”贾传军说,他希望运河全线能有统一协调的管理调度。

### 根据规划模式与投融资能力匹配,勿求大而全

一直以来,运河沿线文化旅游风光带都备受开发商关注。对企业而言,参与建设并拿到运营权,不仅能获取经济效益,还能提升品牌形象。但由于一些地区相关部门监管不严,加上企业缺乏责任与自律意识,废真迹、建“假古董”的现象时有发生。

被誉为“江北水城、运河古都”的山东省聊城市,其古城城区为东昌湖环绕,有着独具特色的水上古城景象,备受中外游客青睐。2009年以来,聊城市



渔夫在运河上用鸬鹚捕鱼。  
贾传军供图

启动古城复建工作,对城内老建筑进行拆除。到2011年,聊城市大量古建筑永久性毁坏和消失。

对此,2012年,住房和城乡建设部、国家文物局通报批评,要求制止和纠正错误做法。2019年,在住房和城乡建设部官网公开的一份文件中再次提到聊城市,对该市古城内大拆大建、大搞房地产开发问题提出批评。

此外,运河沿线城市河南省洛阳市因对历史文化街区违反规划大拆大建也被点名批评。

有学者就此发表观点认为,作为欠发达地区,财政相对拮据的地方政府为了实现既改善民生,又达到“政府不举债”的目的,唯有运用市场化手段通过对古城内的土地运营来筹措资金。

记者了解到,类似的现象在运河沿线其他地区也存在,最为集中的就是仿古建筑千城一面、建设性破坏屡屡出现,特别是在大运河成功申遗后,各地普遍加强对运河的开发利用,陆续投入资金打造景区。

对此,多年从事文旅产业研究的北京中经新媒文化产业有限公司负责人程建强接受采访时表示,从国内整体文旅产业发展角度看,可分为以政府平台主导与社会资本主导两大方式。

“两者各有利弊,政府平台主导难在融资和招商,需提出规模化发展愿景和扶持模式;社会资本主导注重两票经济和地产反哺,要通过供给侧产品与模式创新为二次消费助力。

但总体来说,政府应将规划模式与投融资能力相匹配,不要追求‘大而全和假而空’。”程建强建议,可运用互联网思维,加强运河IP开发和转化,将线上线下有机结合,让运河文化真正活起来。

“未来的运河文化场馆、景区景点正呈现数字化发展趋势,先进的数字技术带给我们突破感官体验,模拟过去情境、对比现实场景,这样更能帮助游客了解运河历史、树立文化自信。”程建强说。

### 树立大局意识,确保运河文化源远流长

大运河申遗成功后,为了加强世界文化遗产的保护管理,一些城市陆续对大运河的综合保护管理机制展开探索和研究,并设立专门管理机构。

2017年起,浙江省杭州市施行《杭州市大运河世界文化遗产保护条例》;2020年,江苏省淮安市出台《淮安市大运河文化遗产保护条例》,以大运河国家文化公园建设为基础,努力挖掘、保护、传承大运河文化。

此外,包括江苏省扬州市在内的多座城市也陆续推出相关措施,探索可持续发展的科学道路。

除了政府部门外,保护大运河也受到学术界的普遍关注,尤其是在立法保护大运河方面。

记者查询资料了解到,早在2006年,就有学者提出立法保护大运河。2020年,全国

政协委员、南京大学文化与自然遗产研究所所长贺云翱也提到:“全国性的大运河文化带建设立法及国家层面的统筹工作应尽早提上议事日程,以协调存在的多方面利益纠葛的问题。”

“是否在国家层面专门为运河保护立法,我个人觉得目前暂时还没有这个必要。当前可从省市层面先出台相关的保护条例,而国家层面可从国家文化公园保护的角度考虑立法建设。”浙江大学社会学系教授刘朝晖接受采访时表示,“国家文化形象和话语建设是这类遗产的共性,现在包括大运河在内的四大国家文化公园可以作为国家文化公园立法建设的探索点。以后还应该建设更多类似的文化公园,当然这其中需要先行研究国家文化公园的建设、准入、管理、监测等系列标准。”

对于许多地区管理者将运河仅当作文化遗产来保护的思维理念,刘朝晖认为还远远不够:“作为遗产的运河只有85个点/段,而运河文化的内涵和外延丰富得多。”

刘朝晖提出,各地政府从属地性出发,通过旅游方式增加经济收入,再施行维护的方法固然没错,但更要意识到运河文化是中华文化、是国家文化,要从国家文化“在地化”建设和保护的高度,既把文化保护与社会、环境和经济协同发展相结合,又要超越“属地管理”的行政壁垒,保障大运河这类线性遗产保护的整体性。