

江南水系结构城市滨河文化带建设法治保障探究

——浙江部分水乡城市为例

钱一楠

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年3月13日; 录用日期: 2025年3月27日; 发布日期: 2025年4月30日

摘 要

江南水系结构城市傍水而生, 形成了丰富的水乡文化, 建设滨河文化带不仅能够保护传统河道流域, 还能传承弘扬独具特色的水乡文化、民俗, 拉动城市旅游经济, 丰富居民精神文明。当前不少城市已作出尝试, 取得一定成效的同时也存在一些问题, 如权责划分不明确、生态补偿机制不到位、行政处罚难度大、文化带设计表面化等问题, 亟需完善的法治保障。中央性法律概括性强, 地方立法应更注重因地制宜, 结合地方经济发展、河道治理实际, 通过变更立法方向、明确权责主体、规范处罚标准等方式完善滨河文化带建设的法治保障, 使滨河文化带真正发挥其生态、文明和经济作用。

关键词

江南水系结构城市, 滨河文化带, 法治保障, 地方立法

Research on the Legal Guarantee for the Construction of Urban Riverside Cultural Belt in the Water System Structure of Jiangnan Region

—Taking Some Water Towns in Zhejiang Province as an Example

Yinan Qian

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Abstract

Jiangnan river structure city is born alongside the water, forming a rich water town culture, and the construction of a riverside cultural belt can not only protect the traditional river basin, but also inherit and carry forward the unique water town culture and folk customs, stimulate the city tourism economy, enrich the spiritual civilization of residents. At present, many cities have tried to achieve certain results, but there are also some problems that need to be improved legal protection, such as the unclear division of rights and responsibilities, the ecological compensation mechanism is not in place, administrative penalties are difficult, and the design of the cultural belt is superficial. The central law is strong in general, and local legislation should pay more attention to local conditions, combined with the actual local economic development and river management, improve the legal guarantee of the construction of riverside cultural belt by changing the legislative direction, clarifying the main body of rights and responsibilities, and regulating punishment standards, so that the riverside cultural belt can truly play its ecological, civilized and economic roles.

Keywords

Jiangnan Water System Structure City, Riverfront Cultural Belt, Legal Protection, Local Legislation

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

江南水系结构城市自古傍水而居，与水有着浓厚的情结，以其水乡风情、传统建筑和民俗活动而闻名。水利兴旺的江南地区人民自古尚水，发展出了重要的水信仰文化，也使独特的塘河文化能够保留下来[1]。江南水系结构城市滨河文化带法治保障探究旨在以法治为重要保障，通过对生态和文化的双重保护，发展和弘扬传统水乡文化，为江南水系结构城市发展注入独特的文化内涵和人文氛围。

2. 江南水系结构城市的概念、特点

江南在中国历史上是一个广泛的概念，是全国城市最密集、文化最繁荣的地区之一。广义上来说指长江以南地区，狭义上通常指长江中下游地区。江南地区气候湿润，四季分明且位于河流入海口附近，地势低平。因此形成了江南地区水系丰富、河网密布的自然景观，在此基础上，居民在河流边汇聚，利用河水灌溉、运输和开展经济活动，江南水系结构城市是指以江河、湖泊等水域为主导的城市形态，这种城市布局与水相关的自然环境紧密相连，形成了独特的水乡风貌和鲜明的文化特色。江南水乡人民受到独特地域环境和价值观即吴人心态影响，成为独具特色的吴人文化，而湖清水秀的环境也促使吴文化集中表现出清秀柔美的艺术特色，江南水乡文化也由此而来[2]。

江南水系结构城市具有以下三方面的特点：

首先，与水系高度共生。江南水系结构城市的核心区域基本都有河流存在，且这些河流与居民的生产生活息息相关，人与水被紧密绑定。

其次，城市发展较快。得益于优秀的地理位置和丰富的资源，大部分江南水系结构城市随着中国经济发展的春风快速发展，为滨河文化带建设提供了物质基础。

最后，人口密度大。江南水系结构城市经济发达，吸引大量外来人口来此定居，导致人口密度大。大部分土地用于商业、制造业开发和居民区建设，在一定程度上破坏传统河道。

3. 江南水系结构城市滨河文化带建设的重要价值和基本要求

江南水系结构城市滨河文化带建设在塘河密布、具有独特水乡风貌的城市背景下，通过规划和建设来优化滨河地带的空间布局和功能设置，以实现生态保护、文化传承和社会发展的综合目标。

江南水系结构城市滨河文化带建设对城市发展具有独特的价值。首先，有效增强城市人文传统底蕴和文化认同。滨河文化带所包含的城市特有水乡文化和水乡建筑可以成为打造城市品牌或发展旅游业的物质基础，推动城市产业转型升级；其次可以有效提升城市生态品质和可持续发展能力。滨河文化带与自然河道紧密相连，是人与自然和谐共生的有效例证。自然河道中河水向两岸土壤渗透，滋养植被，有效调节局域温度、湿度等小气候[3]。提升城市宜居度的同时独特的滨河文化也给区域带来独特商业价值，促进经济增长；再次提升社区凝聚力，促进居民间交流互动。江南水系结构城市如今也多傍水而居，滨河文化带建设为居民提供日常娱乐、交流的场所，居民可以在保护、传承水乡文化中交流互动，凝结在滨河文化带背后的水乡文化也能够成为凝聚居民的文化纽带，增强城市归属感。

为实现上述重要价值，江南水系结构城市滨河文化带建设必须遵循以下原则：

注重生态保护。生态保护是城市滨河文化带建设的最基本要求。保护水域生态环境，恢复和保护湿地、植被和野生动物栖息地是至关重要的。此外，还应该注重水质治理和水资源的可持续利用，以确保滨河文化带的生态系统健康。

重视历史传承。城市滨河文化带建设中，应尊重和保护历史建筑、文化遗产和传统社区，以保留和传承当地的历史文化。这可以通过修复和保护古建筑、改造历史街区和创建文化纪念设施来实现。

坚持功能多样性。城市滨河文化带应该具有多种功能，能够满足不同人群的需求。例如，可以设置休闲娱乐区域、文化艺术展示区、体育运动设施等，以满足居民和游客的需求，并创造多样化的文化体验。

突出水乡特色。充分利用江南水系的独特优势，将水域与陆地景观有机融合，打造出具有江南水乡特色的滨河景观。

注重人文关怀。在滨河文化带的规划中要注重人民群众的需求，坚持以人为本，人既是滨河文化带的建设设计和规划管理者，也是其功能和价值实现的直接受用者[4]。

4. 江南水乡城市滨河文化带建设现状及加强法治保障的现实必要性

江南水系结构城市滨河文化带建设和保护是一项系统性工程，涉及生态文明、传统文化、城市发展等多重因素，目前不少城市已着手建设滨河文化带，并取得了一定成效，但在文化带运行过程中也出现部分问题需要加强法治保障以解决矛盾。

4.1. 浙江部分水系结构城市滨河文化带建设现状

浙江作为传统江南水乡区域，大部分城市均为典型的江南水系结构城市，具有大面积的河道与深厚的水乡文化资源。因此浙江许多城市将河道治理与滨河文化带建设协同发展，在取得一定成效的同时也暴露出部分问题。

如宁波老外滩滨河文化带建设具有独特的宁波帮文化特点。宁波老外滩位于宁波三江口，作为《南京条约》中的五个通商口岸之一，三江口主要是英、美、法三国侨民居住区，其建筑、道路都具有鲜明的西方工业化特点。目前，宁波老外滩作为一个集商业、娱乐、旅居一体的特色区域，仍保留独特的开埠历史特点，周边多处文物建筑，岸边设置贯通式步道与游船配合集中展示宁波帮文化中西交融的特点。

但也有不少人反映宁波老外滩建设存在“同质化”问题，没有突出最有特色的宁波帮文化，反而让千篇一律的小吃、酒吧和杂货店占据了大部分区域，给人不好的观感。

又如嘉兴京杭大运河绿道建设，将嘉兴市区、南湖景区与周边小镇贯通，以京杭大运河为基础延伸至各个区域，将传统嘉兴民俗以墙绘、布告牌、展览等方式展现出来。并且利用引桥与桥梁相连，在桥上规划步行区域，完成了两岸绿道的贯通。在宣传嘉兴传统民俗文化、水乡文化的基础上将市区与乡镇连通，带动乡镇旅游经济发展，促进城乡发展一体化。但经过一定时间的使用发现部分河道仍有治理不到位现象，并且长距离绿道存在一定资源浪费情况，主管部门权责不明部分路段设施维护存在困难。

再比如，绍兴作为文化底蕴深厚的水乡城市，以乌篷船作为独特的文化符号发展乌篷船旅游，依托文人作品、故居，以河岸边的古镇、古建筑为基础，乘坐乌篷船连通各个景区，辅以水岸边的戏台、社戏等活动将绍兴的水乡文化传播出去，拉动旅游经济发展。但在吸引游客的同时也存在管理难度大，每逢节假日位于老城区的景点出现严重交通问题、游客不文明行为等现象时有发生。

上述较为典型的江南水系结构城市以三种不同的方式发展滨河文化带，都在保护水环境、水文化的基础上促进了城市发展，但也存在一些问题。如管理与维护问题、文化带设计问题、文化带与城市发展问题等，这些问题的解决不仅需要提升治理能力，更需要完善的法律支撑和法治保障，在保护水环境的同时保护滨河文化带与水文化，更好推动城市精神文明建设和经济发展。

4.2. 滨河文化带建设加强法治保障的现实必要性

江南水系结构城市滨河文化带建设与河道治理、城市绿色通道建设息息相关，但其独具的文化传播功能又使滨河文化带区别于普通的绿色通道。滨河文化带建设并非简单的国土绿化工程，需要在保证绿化、环境的基础上更多添加独特的水乡文化，利用民俗、非遗等具有鲜明地域特性的独特文化装饰成为兼具生态和文化效益的沿河景观。这也决定了滨河文化带的建设更具挑战，所需经费和资源投入更大，也就更需要完善的法律体系作为保障。

水生态是一个重要指标，生态文明建设很大程度上依赖于良好的水生态^[5]。当前我国关于河道保护和绿色通道建设的相关法律法规数量较多，以中央为例的有《河道管理条例》《水污染防治法》等，与绿道建设相关的有 4 部规范性文件，但这些法律法规都有较强的概括性，难以对地方具体问题具体分析；地方性法规也数量繁多，基本上每个省级行政单位均对区域内河道管理进行立法，有 282 部关于绿道建设、管理的地方性法规，但以继承发扬传统文化为主要目的的滨河文化带的地方性法规几乎没有。从现有法律体系看，若要持续推进滨河文化带建设、发挥滨河文化带的重要价值需要加快地方立法，以因地制宜的态度加强滨河文化带建设的法治保障。

当前滨河文化带运行过程中也出现以下几类问题：

首先是文化带建设法律依据缺失，对于滨河文化带设计、建设所需要的资金和政策支持较弱，政府拨款难以为继，且文化传承和发扬要保护、修复城市古建筑、非遗文化，需要多方联合建设，因此要在法律层面上重视滨河文化带的生态、文化、经济作用，以政府拨款或企业准入方式推动滨河文化带建设，发挥其真正作用。

其次对于文化带建设、维护的权责主体不明确。部分城市将其归为绿道设施，由政府职能机构主管，部分城市则作为旅游景点归为相关运营公司主管，在权责划分上存在差异性。政府职能部门与企业的职权差异性也导致在日常维护管理方面参差不齐，导致滨河文化带存在较大差异性，评价往往两极分化，不利于滨河文化带长久稳定发展。

再次行政处罚困难。依据目前法律法规，以《行政处罚法》为例，对恶意破坏文化带设施或污染水域的行政处罚主要以公告方式送达，且需公告后 60 天才可向法院提起诉讼，流程冗长且需当事人配合，

若当事人拒不配合或无力承担赔偿责任则会向更为复杂的司法程序转向,增加责任机关工作量的同时难以保证处罚效果。

最后生态补偿机制不完善。未能树立保护生态就是保护生产力的观念,不重视不同类型的生态补偿机制,对于滨河文化带建造过程中可能存在的生态破坏问题缺少明确界定,谁负责谁赔偿的问题难以落实,没有做到保证大局、兼顾小局的原则[6]。导致部分文化带的建设反而对生态环境造成污染,违背了文化带建设的初衷。

这些问题的出现也从一定程度上反映出滨河文化带建设和管理维护中所需法治保障不到位的问题,从建设角度看缺少法律保障和政策依托导致滨河文化带建设质量参差不齐,一定程度上造成资源浪费;从维护管理角度看,污染防治、生态补偿机制不完善违背其生态保护的初衷,参差不齐的质量导致评价两极分化,难以真正做到人文关怀,文化传承发扬功能也得不到保障。可见,江南水乡结构城市滨河文化带发展仍任重道远,其法治保障也需不断完善。

5. 完善江南水系结构城市滨河文化带建设法治保障路径探究

江南水系结构城市滨河文化带建设对于城市发展和生态保护均具有重要作用,但在法治保障上并未完善。当前不少城市的滨河文化带建设只依据河道治理和绿色通道建造相关法律法规展开,后续管理也存在无法可依的问题。因此需完善其法治保障,为滨河文化带建设发展构建扎实的法律基础。

5.1. 变更立法方向,完善地方法律体系

从宪法文本看,“新发展理念”是现代化过程中的发展规范,最重要的是建设对人格尊严优先追求的“美丽”中国[7]。在理解滨河文化带重要文化、经济价值的基础上,着重将立法方向从污染防治转向生态修复,从大规模整治转向精细化治理,从传统治理保护转向生态文化展示区建设,结合实际出发,着力建设江南水系结构城市滨河文化带与河道治理统一保护的法治保障体制,为滨河文化带后续管理和水乡文化继承发展打下坚实的法律基础。

由于国家立法存在普适性和概括性,难以兼顾地方现实情况和河道具体问题,地方立法时应更注重因地制宜和可操作性。可借鉴外国经验,如日本《自然环境保全法》《环境基本法》等,对中央和地方政府职能进行规定,运用行政手段对污染河道进行治理,关注河岸生态,以取得有效成果。对于区域内有大型河流流经的区域可以进一步修订某河流保护区条例或生态保护管理条例,对生态农业、养殖业、旅游业等统一规划,构建完善的地方法律体系,帮助滨河文化带建设和维护更好的有法可依。

5.2. 明确权责主体,完善法律实施保障

江南水系结构城市滨河文化带建设可以有多个主体,但对于其权责分工需要明确。目前以《浙江省河道管理办法》为例,将县级以上人民政府及其水行政主管部门作为河道主管机关,对于其具体责任划分与任务要求规范不够细致。在《衢州市绿道管理办法》中,对于绿道管理协调工作归市、县级人民政府,建造、维护经费纳入本级财政预算,开发区和街道则负责本辖区内的绿道管理,没有明确具体工作范围,后续立法时应更加注重明确地方各级政府、职能部门、街道社区等应尽的各项义务责任。滨河文化带作为一种具有文化功能的绿色通道,其建造、管理经费没有相关说明,建筑修复、文化保护和文化带建设经费往往分属不同部门管理,繁琐的同时若有一方无法通过预算则难以开展建设工作。可以参照水污染防治立法方式成立专门滨河文化带工作部门,统管预算和管理工作,透明预算管理,统筹建设维护工作。在滨河文化带建成后的行政监督管理、执法等方面,也需要进一步厘清部门管理的权限和职责,做到明确、细化、规范,从根本上杜绝部门管理权限职责交叉、越界等现象。

在法律实施中应考虑实际情况，对行政处罚标准进行细化、规范性规定，完善罚则，对处罚标准、额度进行规范，更好掌握行政处罚自由裁量权。加强行政处罚执行力度，统筹环保、公安、法院、检察院等多个机关，通过机关合作扩大职能范围，延伸至滨河文化带执法最底端，形成源头执法队伍，保证执法效果，对破坏滨河文化带的行为严厉打击，形成坚实的法律实施保障。

5.3. 强化公众参与，完善生态补偿机制

以浙江为例，现有法律法规中对于公众参与的强调不明确或几乎没有。《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》中仅至村(居)委会配合大运河遗产保护工作，对于公众参与仅规定“鼓励单位和个人通过捐赠等方式设立大运河遗产保护基金”。《嘉兴市南湖保护条例》中“鼓励、支持公民、法人和其他组织开展保护南湖的公益性活动”。类似以上两项关于公民参与的条款难以真正促进公民参与到滨河文化带保护的工作中去，需要设计合理的公众参与制度，尝试明确公民的权利义务，充分调动人民群众积极性，组织群众主动参与滨河文化带的保护。

滨河文化带建设需要法治保障作为基础，更需要良好的生态环境。河道治理的生态补偿机制需要被纳入立法考量，以经济手段调整滨河文化带建设和发展中的各项矛盾，使各方利益得到协调，从而实现河道生态保护的目的[8]。可借鉴《广州市水务管理条例》中“谁开发谁保护，谁受益谁补偿”的原则。对于滨河文化带建设过程中和后续日常管理维护单靠政府拨款难以为继的情况，可尝试引入更成熟的文化带运营企业，通过生态补偿机制更好地保护发展滨河文化带。

基金项目

本文为宁波城市文明研究院 2024 年课题(课题号: CSWM202409)成果。

参考文献

- [1] 涂师平. 浙江宁波地域水神崇拜文化考探[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2016, 32(1): 14-18.
- [2] 严明. 吴文化的基本界定[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 1991, 7(3): 100, 104-108.
- [3] 张录强. 城市景观中人工河流的生态功能[J]. 生态经济, 2005, 21(5): 32-33.
- [4] 韩璐, 潘长学, 刘宏宇. 基于以人为本的中国城市绿道建设研究: 功能、涵义与类型[J]. 南京艺术学院学报(美术与设计), 2019(2): 103-106.
- [5] 沈满洪, 陆菁. 论生态保护补偿机制[J]. 浙江学刊, 2004(4): 217-220.
- [6] 张震. 生态文明入宪及其体系性宪法功能[J]. 当代法学, 2018, 32(6): 50-59.
- [7] 潘扎荣, 阮晓红. 淮河流域河道内生态需水保障程度时空特征解析[J]. 水利学报, 2015, 46(3): 280-290.
- [8] 吕忠梅. 寻找长江流域立法的新法理——以方法论为视角[J]. 政法论丛, 2018(6): 67-80.