

淮南市“十四五”文旅产业 发展规划

2021年12月

一、总 则

（一）规划背景

习近平总书记在十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”这一重要论断集中反映了我国社会发展新的阶段性特征，指明了解决当代中国发展问题的根本着力点，也为文旅产业的发展提供了根本遵循。文旅产业作为第三产业的重要组成部分，具有低消耗、高效益等突出特点，对拉动经济增长、调整产业结构、增加社会就业等方面具有重要作用，推动文旅产业融合发展不仅是实现文旅产业高质量发展的重要前提，而且是解决我国面临主要矛盾的重要手段，更是满足人民群众对美好生活需求、提高人民生活获得感与幸福感的重要途径。

近年来，江苏省认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，扎实推进“强富美高”新江苏建设。“十三五”期间，江苏省大力推进文旅融合，因地制宜探索特色全域旅游发展模式；围绕落实国家《大运河文化保护传承利用规划纲要》，立足实际，制定了我国第一部关于大运河文化带建设的地方性法规《关于促进大运河文化带建设的决定》。新模式的探索以及相关文件的出台进一步加速了江苏省文旅产业的发展。2020年江苏省委提出“把整个苏北建成‘一带一路’上连接东西、和合南北的重要枢纽，

建成全国举足轻重的产业高地、休闲胜地、天下粮仓，建成兼具运河风光和滨海自然之美的现代城市群”。2021年，随着长三角一体化、大运河文化带以及淮河生态经济带等国家战略的叠加实施，淮安市在进一步落实省委、省政府定位的苏北重要中心城市的战略目标的同时，在《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2030年远景目标纲要》中又进一步明晰了作为长三角北部中心城市的战略定位。聚焦打造“绿色高地、枢纽新城”，全面建设长三角北部现代化中心城市，是新时代淮安实现高质量跨越发展的全新奋斗目标。

深挖文化底蕴，擦亮文化品牌，将文化建设放在淮安全局工作的突出位置，是淮安深入推进文明城市建设，实现以文化人、以文塑城、以文兴业的高标准现代化城市建设的重要战略支撑。作为国家历史文化名城的淮安市，地处江苏长江以北的核心地区，临江近海，区位优势独特，文化资源丰富，素有“中国运河之都”的美誉。“十三五”期间，淮安市委、市政府出台了一系列文化产业和全域旅游发展规划及政策文件，推动了文旅产业的快速发展。

《“十四五”文化和旅游发展规划》作为2018年文化和旅游部组建以来的第一个五年规划，是文旅融合发展的顶层设计，将开启文化和旅游融合发展的新征程，对指导文旅产业深度融合具有重要的现实意义和深远的历史意义。为推动文旅产业高质量发展，充分发挥淮安市在文旅资源、生态环境、产业基础等方面的优势，特制定《淮安市“十四五”文旅产业发展规划》。

（二）规划依据

“十四五”时期是我国处于“两个一百年”目标的历史交汇期，是江苏省在高水平全面建成小康社会基础上建设“强富美高”新江苏的关键时期，也是淮安市以新发展理念引领高质量发展、着力推动“一区两带一枢纽”建设迈上新台阶的重要时期。为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，进一步推进淮安市文旅产业融合，加快推进大运河文化带建设，全力唱响“水懂我心、自然淮安”的全域生态旅游品牌，进而打造独具生态文旅水城魅力的长三角地区知名旅游目的地，特制定本规划。

本规划根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中共江苏省委关于制定江苏省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《文化部、国家旅游局关于促进文化与旅游结合发展的指导意见》《国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见》《江苏省政府办公厅关于促进文化和旅游消费的若干措施》《江苏省文化和旅游厅关于促进文化和旅游产业融合发展的指导意见》等文件精神编制，并与《淮安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》相衔接。

（三）规划期限

本规划起止时间为 2021-2025 年。

（四）规划范围

文旅产业是文化和旅游相结合的产业集合。本规划的范围涵盖整个淮安市域，包括清江浦区、淮阴区、淮安区、洪泽区、涟水县、盱眙县、金湖县以及经济技术开发区、生态文旅区、工业园区。

（五）方法说明

本规划是在对淮安市各区县实地考察的基础上，依照文旅发展战略和产业规划方法，依托当地文旅资源禀赋、政策环境和产业发展科学合理编制。

二、发展基础

（一）“十三五”成绩

“十三五”期间，淮安市坚持创新发展思路，积极实施全域旅游战略，推进文化旅游融合发展，在文旅产业领域取得了长足进步，为“十四五”时期文旅产业持续稳定健康发展奠定了坚实基础。

1.文化产业稳步发展

（1）文化产业增加值逐年提升

“十三五”期间，淮安市文化及相关产业增加值从 2016 年的 129.75 亿元增加到 2020 年的 140.49 亿元，增长 8.3%，占 GDP 比重达 3.49%，成为推动国民经济增长的重要板块。“三上”文化企业达 318 家，营业收入、资产总额分别达 352.5 亿元、218.23 亿元。

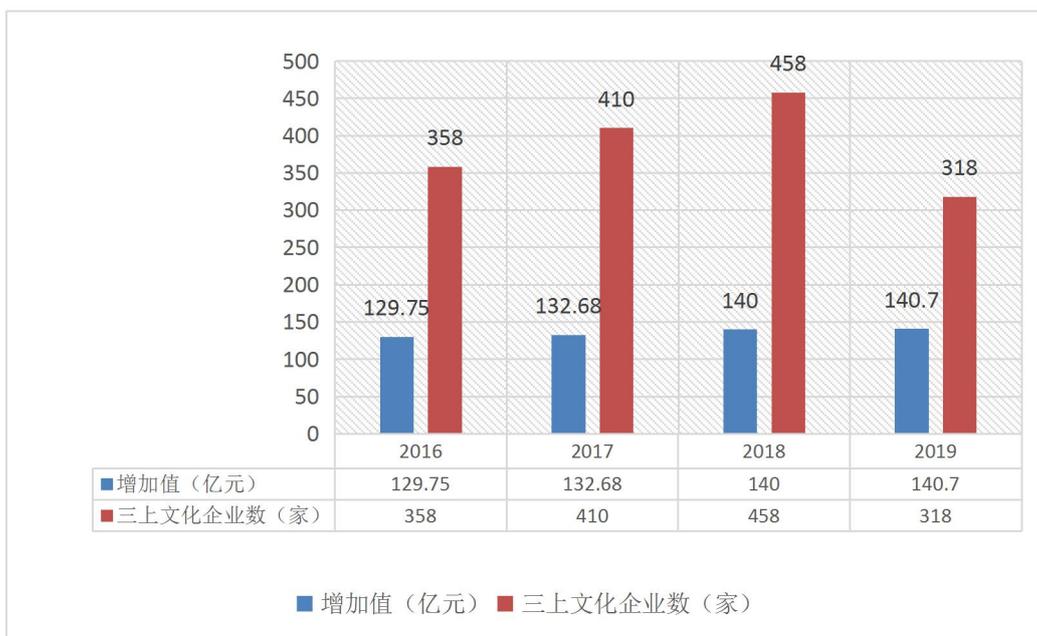


图 1.2016-2019 年淮安市文化产业发展主要指标统计

（2）产业结构不断完善

淮安市文化企业涵盖了国家文化产业目录（2018）中的主要类别，传统的文教、印刷、工美、体育和娱乐用品制造等优势业态发展基础日趋稳固。随着极光网络、华强方特等一批新引进的软件、动漫及文旅类重点项目落户建设，文化科技、影视传媒、文化创意、信息技术等新兴文化业态不断涌现。淮安市文化产业业态进一步优化，产业布局不断完善，产业生态系统初步形成。

（3）产业载体日趋多元

设立淮安市“双名”工程专项资金和文化产业引导扶持专项资金，对各类前景好、效益好、引领性强的优秀文化产业项目予以扶持。2016年以来，为文化企业争取省市级专项资金8066万元，创成“江苏民营文化企业30强”1家，省级重点文化科技企业13家，建成省级文化产业园区2个、基地2个，市级文化产业园区5个、基地20个。引进私募股权投资基金、创业投资基金，推动3家文化科技企业在新三板和香港上市。成立淮安市文化银行，为中小微文化企业提供金融支持。实施“文化三库工程”和“522雄鹰计划”，培养骨干企业34个，重点项目83个，逐步形成多元投入、竞争发展的良好格局。

（4）文化品牌有效提升

坚持文艺创作、文化遗产保护与发展壮大文化产业相结合，深入挖掘地方特色文化资源与传承中华优秀传统文化，打响淮安文化产业特色品牌。“十三五”期间，涌现出一大批优秀的文艺创作精品，大型淮海戏《林道静》《秋月》，话剧《纤夫》和淮剧

《大湖魂》分获国家和省艺术基金资助，淮剧《留守村长留守鹅》获第三届江苏省文华大奖，《村里来了花喜鹊》获紫金文化艺术节优秀剧目奖，为文化演艺产业发展提供了重要内容供给。淮安保利大剧院大力开展各项艺术普及和艺术体验活动，完成大型演出 300 余场，创收 1600 余万元，进一步提升了淮安文化软实力。依托淮安大运河文化，举办中国（淮安）大运河文化带城市非遗展和中国（淮安）大运河文化周等大型主题活动，制作完成纪录片《水润淮安》、专题片《千年漕运》在央视播出，承办 2019 央视中秋晚会，充分彰显淮安运河之都文化魅力。挖掘西游记文化，组建淮安西游产业集团，打造西游记主题乐园，有效扩大“淮安西游”文化品牌知名度。创新发展美食文化，组建中国淮扬菜集团，建设淮扬菜博物馆，推动淮扬菜产业化、市场化、企业化发展，打响淮扬美食之都招牌。

2. 旅游产业快速发展

（1）旅游经济增势迅速

“十三五”期间，淮安市旅游经济继续保持年均增长率 10% 以上快速增长势头，为稳增长、调结构、促转型、惠民生做出了重要贡献。淮安市接待国内外游客从 2016 年的 2612.4 万人次增长到 2019 年的 3661.02 万人次，年均增速 11.55%，旅游总人数绝对值位居全省第 11 位，增速位居第二位，而在 2020 年疫情期间，淮安市旅游总人数绝对值位居全省第 10 位，相对于 2019 年来有所上升；淮安市旅游总收入由 2016 年的 308.57 亿元上升到 2019 年的 470.08 亿元，年均增速 14.95%，旅游业总收入增幅位

列全省第一。



图 2.2016-2019 年淮安市旅游产业总收入与增长率统计

(2) 产业主体不断壮大

2016 年至 2019 年,淮安市累计完成旅游项目投资超 452.53 亿元,淮安华强方特复兴之路文化创意基地、西游乐园、中国漕运城等重大项目建设持续推进。2020 年,组建市管一级企业市文旅集团,下辖淮州文化传播公司、新华管理有限公司、里运河旅游公司、淮州投资公司、袁浦盛景公司等 5 家全资子公司,注册资本 47.2 亿元,为淮安市文旅产业发展明确了实施主体、责任主体。2020 年末,淮安市共有国家 A 级旅游景区 36 家(其中 5A 级 1 家,4A 级 18 家,3A 级 9 家,2A 景区 8 家),4A 级以上景区全省排名第 5 位;星级旅游饭店 23 家,其中五星级旅游饭店 1 家;旅行社 114 家,四星级旅行社 2 家、出境

社 5 家；持有电子导游证导游 2190 人。

表 1. 淮安市国家 A 级景区名录

序号	景区名称	等级			
1	周恩来故里旅游景区	AAAAA			
序号	景区名称	等级	序号	景区名称	等级
1	古淮河文化生态景区	AAAA	2	淮安市博物馆	AAAA
3	里运河文化长廊清江浦景区		4	淮安府署	
5	漕运博物馆		6	吴承恩故居	
7	新四军刘老庄连纪念馆		8	洪泽湖古堰景区	
9	涟水五岛湖旅游区		10	涟水今世缘旅游景区	
11	铁山寺国家森林公园		12	第一山景区	
13	黄花塘新四军军部纪念馆		14	金湖荷花荡景区	
15	金湖水上森林		16	西游记文化体验园·龙宫大白鲸	
17	白马湖生态旅游景区		18	明祖陵	
1	周恩来童年读书处		AAA	2	
3	钵池山公园	4		清晏园	
5	韩信故里	6		西顺河二十六烈士陵园	
7	白马湖向日葵的故事景区	AAA	8	金湖尧帝古城	AAA
9	尧想国文化旅游区				
1	楚秀园	AA	2	桃花坞景区	AA
3	勺湖公园		4	大胡庄战斗纪念园	

5	新安旅行团历史纪念馆		6	樱花园	
7	洪泽渔家花园(国蟹园)		8	蒋坝老街	

(3) 全域旅游战略纵深推进

创成国家全域旅游示范区 1 家（金湖县），省级全域旅游示范区 4 家（清江浦区、盱眙县、洪泽区、淮安区），省级旅游度假区 2 家（老子山温泉旅游度假区、天泉湖旅游度假区），省级生态旅游示范区 2 家（古淮河文化生态景区、天泉湖旅游度假区），国家乡村旅游重点村 2 家（老子山镇龟山村、前锋镇白马湖村），省乡村旅游重点村 4 家（盱城街道新华村、天泉湖镇陡山村、蒋坝镇头河村、塔集镇高桥村），省级自驾游基地 3 家（古淮河文化生态景区、铁山寺国家森林公园、盱眙太空屋露营），省级夜间文旅消费集聚区 2 家（御马头运河文化旅游中心、河下古镇城河步行街）。提升高铁枢纽区文旅功能，深化“厕所革命”，开通 6 条全域旅游直通车线路。打造运河文化游、红色教育游、生态休闲游、淮扬美食游等精品旅游线路，文化旅游新业态不断涌现。

(4) 生态文旅品牌有效提升

深入挖掘和整合生态旅游资源，多主题设计文旅产品，优化精品旅游路线，持续在高铁站、机场、高速服务区及主流媒体、线上平台精准投放文旅宣传广告，创意开展线上线下互动的全域旅游目的地营销。持续推进文化“走出去”和“请进来”，不断加大文旅产品精准营销力度。组织文旅企事业单位积极参加各种文旅展会和文旅推介、文旅节庆等重大活动。对外开放迈向新高

度,首提首倡的淮河生态经济带建设上升为国家战略,台商论坛、食博会、淮河华商大会等活动影响力持续增强,获批国家级高新区、国家跨境点上综合试验区以及大运河文化带海峡两岸交流基地、两岸现代农业合作试验区,淮昆台资经济协同发展新机制资源集聚能力进一步加强,区域协同发展与文旅交流合作进一步发展,淮安文旅品牌国内、国际影响力逐渐展现。

3.文化体制改革成果显著

(1)文化审批制度改革加快推进

确定 371 项行政权力事项,其中行政处罚 314 项,行政许可 26 项,行政强制 5 项,行政确认 7 项,行政奖励 6 项,行政裁决 1 项,其他权利事项 12 项;2016 年以来,办结行政审批事项 300 余件。

(2)体制机制改革持续发力

统筹文化事业、文化产业和旅游业发展,发挥文化和旅游各自优势,实现相互赋能、互促共进。对接财政、审计、统计等部门,形成《淮安市市属文化企业国有资产监督管理实施办法》(淮办发 2019〔62〕号),明确执行党委和政府监管有机结合,财政部门、宣传部门有效衔接的监督管理体制,有效填补了文化企业的监管盲区。市政府制定出台《市直文化单位深化改革创新机制 推动戏曲振兴工程高质量建设的实施意见》(淮办发〔2018〕86号),从经费投入、绩效管理、薪酬激励、资产确权等多个方面,给予文艺团体充分自主权和政策空间。出台《淮安市全域旅游发展三年行动计划(2018-2020年)》《淮

安市全域旅游发展奖励办法》等文件，引导优质资源向优势文旅企业集聚。

（3）文旅市场综合执法体系不断完善

按照“同城一支队伍”要求，整合编制、保障经费，按照网格化整合监督监管的总体思路，组建文化市场综合执法队伍，形成了统一领导、统一协调、统一执法，运转高效、管理科学、执行有力的文化市场综合执法管理体制。实施“绿色净化”行动，为文旅产业发展营造了规范有序的市场环境。

“十三五”时期文化产业和旅游业发展规划起到了较好的引导性作用，推动了淮安市文旅产业持续健康发展。但同时也要看到，由于执行刚性不足，重大项目推进缓慢，区域联动乏力，一定程度上导致淮安市文旅产业发展的整体水平与高质量发展的目标还有一定差距。

（二）发展优势

1.文化旅游资源丰富

淮安坐落于古淮河与京杭大运河交点，因水而生，因水而兴，在历史上就是漕运枢纽、盐运要冲，驻有漕运总督府，明清鼎盛时与苏州、杭州、扬州并称为运河沿线的“四大都市”，素有“襟吴带楚客多游，壮丽东南第一州”之美誉。作为著名的历史文化名城，历经数千年历史积淀，形成了运河文化、红色文化、西游文化、美食文化，至今留存着韩侯祠、淮安府署、盱眙第一山、明祖陵、吴承恩故居、清江大闸、清口枢纽、洪泽湖大堤、泗州古城、大云山汉王陵、淮安钞关遗址、清宴园、苏皖边区政府旧

址等遗址遗迹，孕育了韩信、枚乘、枚皋、陈琳、鲍照、梁红玉、吴承恩、关天培、刘鹗、吴鞠通、周恩来等一大批先贤名人，塑造了淮剧、十番锣鼓、淮海戏、淮海锣鼓、淮海琴书、莲湘舞、金湖秧歌等代表性文化艺术形式。淮安生态资源禀赋优异，四河穿城，五湖镶嵌，古道绿坡，田园如画，形成了“水懂我心、自然淮安”的美丽淮安空间格局。金湖县水上森林、铁山寺国家森林公园、盱眙县天鹅湖生态园、白马湖生态旅游区、古黄河生态民俗园、柳树湾生态观光园、古黄河生态民俗园植物园等特色生态旅游区遥相呼应，点面结合，成网连片，彰显了宜居宜游的生态水城自然特色。同时，淮安还是中国优秀旅游城市、全国卫生城市、国家园林城市、全国文明城市。辉煌的发展历史、厚重的人文底蕴、丰富的文化资源、得天独厚的自然生态，成为淮安文旅产业高质量发展的重要资源基础。

2. 区位优势明显

淮安地处江苏省中北部，江淮平原东部，长江三角洲北翼，临江近海，为南下北上、东出西进水陆交通之要冲。伴随着区域协同发展，其区位优势日益凸显。淮安是华东地区的重要交通枢纽，也是长江三角洲北部地区的区域交通枢纽，公路、铁路、水路、航空交通四通八达，六条高速公路贯穿境内、县域全部通高速公路，京杭运河、盐河、淮河出海航道等干线航道构筑了淮安通江达海大通道；徐宿淮盐、连淮扬镇高铁以及市区内环高架一期建成通车，宁淮高铁开工建设，淮安迈入高铁、高架时代；淮安涟水机场获批国际机场并迈入中型机场行列，航空货运枢纽建

设纳入国家重大战略，更将淮安带入飞速发展的轨道，淮安区域综合交通枢纽地位进一步凸显，进而推动与上海、南京等“一带一路”沿线城市和淮海经济区、长三角地区等主要客源地的联动发展，为打造区域文化旅游集散中心奠定了立体化交通基础。

3.产业结构优化提升

“十三五”期间，淮安市在“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念指导下，积极拥抱高铁时代，充分挖掘禀赋、厚植优势，围绕建设“生态文旅水城”的目标定位，实施“大文化、大融合、以产强文、以文兴业”的发展战略，加快构建“4+3”服务业特色产业为主体的现代服务体系，全面打响游在淮安、购在淮安、食在淮安、学在淮安、医在淮安、居在淮安“六在淮安”服务业品牌。通过政策扶持、金融支撑、活动引领、市场培育等灵活多样的方式，其产业主体迅速壮大、产业集聚发展成效初显、融合发展成果显著、新兴业态不断涌现，为推进文旅产业高质量发展奠定了坚实的基础。截止2019年，已建有28个档次较高、前景较好的文化产业园区和产业基地，其中淮安软件园被授予“国家级软件园”和“国家级版权示范园区”，在西游乐园、中国漕运城、华强方特复兴之路文化创意基地三大核心项目建设的同时，加快推进里运河、洪泽湖、白马湖、天泉湖等高等级旅游度假区重点项目建设，在推进文旅高效融合的同时，集聚效应和影响力逐步扩大。另外，淮安积极探索夜间经济新业态，并引进软件、服务外包、网络动漫、游戏、文化创意等各类科技企业60多家，业态结构、发展规

模和水平日益提升。

（三）存在不足

1. 产业规模偏小，结构仍需优化

“十三五”期间，淮安市文化产业呈现持续放缓的发展态势，从全省来看，淮安市文化产业份额占比较少、总量偏低，文化企业“小而弱”的特征比较明显；2019年度，淮安市文化产业增加值占GDP比重3.63%，低于全省1.37个百分点，距离5%支柱产业的任重道远。

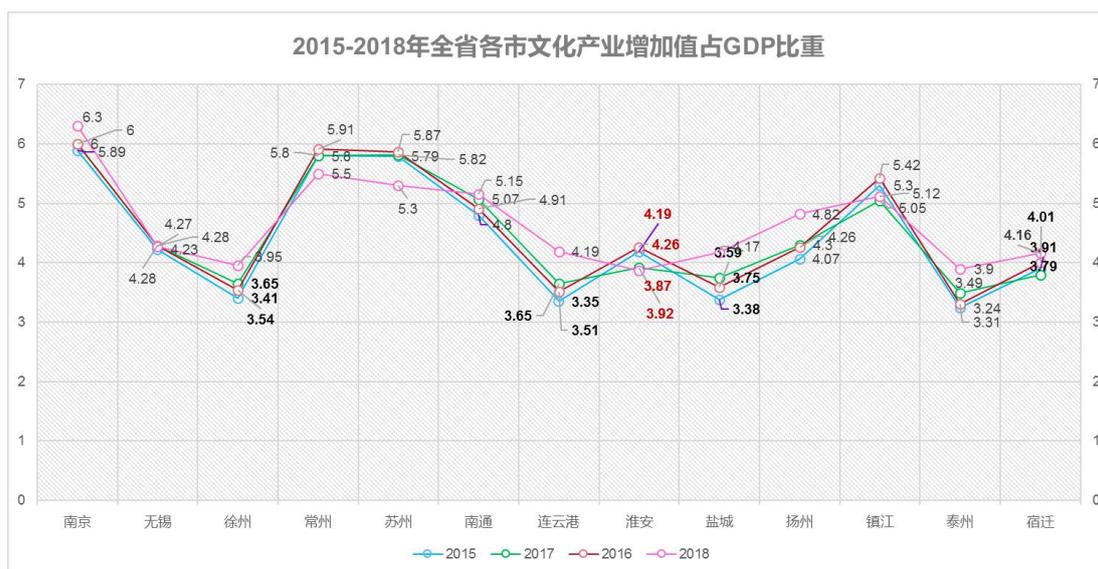


图 3.2015-2018 年分市文化及相关产业占 GDP 比重比较

从结构上看，淮安市文旅产业内部各行业发展不均衡，未能形成上下游紧密联动的产业链。传统的初级文化产品加工制造业依然占据主导地位，印刷包装占据全市亿元文化企业的半壁江山，新兴文化产业营业收入不足产业总量的7%。文旅项目主要集中在购物、餐饮、演艺和简单的旅游体验领域，且大

部分项目叙事方式单一，内涵挖掘和创意融合不足，存在产品、服务供给与市场需求脱节的问题。从文化消费角度来看，受主流消费群体欢迎的新媒体影视、创意设计、休闲娱乐、文化旅游、广告会展等高参与性、高体验性、高附加值为新的新业态领域，产品和服务供给较为薄弱。

2.业态创新乏力，资源转化率低

业态分散、规模不大，新兴业态的虹吸效应暂未形成。作为国家历史文化名城，淮安市文化资源禀赋、产业基础及区位优势明显，这些都为文旅产业融合高质量发展奠定了坚实的基础，但从发展的实际来看，淮安市文化丰裕度与现有文化影响力不相匹配，文化遗址、历史名人、特色工艺、美食、曲艺等代表性文化资源尚未得到有效开发利用。“名人效应”尚未得到有效凸显，淮安名人背后的历史价值与文化价值亟待通过现代展示及体验技术进行提升。“十三五”以来，淮安市文旅产业不断壮大，涌现出淮安西游产业集团、淮安市文化旅游集团股份有限公司、淮安市白马湖投资发展有限公司等一批大型文旅企业，但在全国范围来看，依然缺少国际、国家品牌，文化旅游企业规模总体上呈现为“多而小”的格局，产品结构上趋同，产业缺乏特色和亮点，没能形成集聚规模，业态特色不突出、不鲜明。

文化资源转化率低。目前就淮安市文旅产业的资源转化来看，由于整体规划布局缺失，导致区域文化资源开发散乱，各县区对文化和旅游产业特质把握不够清晰，没能围绕在地性内容挖掘展开，产品、服务供给和市场需求脱节等问题，降低了文化资

源的有效转化，也阻碍了文旅企业竞争力的提升，制约了文旅产业的深度融合和高质量发展；粗放式开发利用，虽然开发挖掘了很多特色文化资源，但由于文化资源利用率不高，文化创意、高科技元素在融合中的应用较少，开发出来的文旅产品大多附加值较低，带来的实际经济效益较小。

3.有效供给不足，消费动能偏弱

“十三五”以来，淮安市持续深化全域旅游创建工作向纵深发展，旅游收入和接待入境游客数量保持平均 15.2%和 12.0%的增速，成绩喜人。但从 2019 年旅游收入增速 13.8%、接待境内外游客增速 11.2%来看，均低于四年平均增速，入境过夜游客增速-2.2%，下降比较明显。这表明淮安市旅游增速放缓，进入了平稳发展期。文化旅游消费增速放缓，也反映了文旅产品有效供给不足，文化消费潜力未能得到释放的现实。



图 4.2016-2020 年全省十三市旅游增速对比分析

就全省来看，淮安市旅游增速基本保持在前 5 名，但从苏北五市旅游增速普遍加速的现状来看，2016-2018 年，旅游增速始终居于末位，表明淮安市文旅产业总体实力和竞争力与经济发展水平和优异的文化旅游资源不相适应，文化资源整合率不高，面临区域文化旅游竞争日趋激烈；游客对文旅项目的精神需求、体验需求、原真性需求不断增长，对文旅内容的文化性、知识性需求不断提升，现有文化旅游产品有效供给不足，在质量上与人民群众日益增长的精神文化需求还不相适应，文化产品和服务缺乏满足游客多样化、个性化的消费需求。

4.人才结构失衡，复合型人才缺失

随着文旅融合步伐的加快和新业态的涌现，对于文旅产业发展由初级阶段进入新发展阶段的淮安来说，无论是在人才结构还是人才储备层面，都难以满足其可持续发展的需求，束缚了文旅产业深度融合和高质量发展的步伐。一方面，政府、企业、社会都普遍存在高层次文化旅游人才严重短缺的问题。尤其是动漫游戏、新媒体影视、艺术创意、大型演艺等新业态和科技创新领域亟需的高、精、尖创意型、专业技术型人才奇缺，成为阻碍文旅产业提升科技含量、扩大产业规模的瓶颈；另外，熟知文旅产业特征又懂得融合之道的高级管理型人才，懂文化和旅游产业特点及市场需求的创意策划人才，跨界发展的复合性领军人才，有实战经验和实操能力的规划团队，懂得商业模式创新、业态创新、金融创新、科技创新及资本运作与文旅联动的专业人才和政策研

究类人才的严重短缺，也造成淮安文旅产业融合发展的内生动力不足，制约了其创新发展。另一方面，伴随着区域文旅产业竞争日趋激烈和传统的人才引进机制的落后，难以形成人才集聚效应。淮安当地孕育的高学历、高素质的文化人才大多流向上海、北京、杭州以及苏南等文旅产业发达地区，而淮安文旅产业尚处于起步期，对高素质人才及优势企业的吸引力有待增强，制约淮安文旅产业高质量发展的瓶颈亟待突破。

（四）发展机遇

1. 新发展格局下中心城市复兴重要战略机遇期

“十四五”时期，我国将进入新发展阶段。一个以新发展理念为指导，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局正在形成，实现中华民族伟大复兴进入了新的历史阶段。在这一关键的历史节点，淮安必须紧抓中心城市复兴新机遇，积极回应淮安人民的美好夙愿，重塑“运河之都”与“壮丽东南第一州”的繁华盛景。随着长三角一体化、大运河文化带、淮河生态经济带等国家战略叠加实施，淮安被明确定位为全国性综合交通枢纽。淮安文旅产业必须把握“绿色高地、枢纽新城”这个战略基点，坚持以人民为中心，深化供给侧结构性改革，扩大优质文旅产品供给，建设一批富有文化底蕴的高级别旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的旅游休闲街区，发展红色旅游和乡村旅游。作为运河沿线重要节点城市，淮安更要紧紧围绕习近平总书记“共同保护好大运河，使运河永远造福人民”这一重要指示，在更高起点上不遗余力统筹保护好、传承好、利用好大运

河文化资源，在保持文化遗产真实性、完整性的基础上，合理适度利用，构建遗产保护传承与文旅融合发展协调并进的新格局。

2. “强富美高”新江苏建设进入纵深推进期

“十四五”处于纵深推进“强富美高”新江苏建设与开启基本实现现代化新征程的交汇重叠期，文旅产业高质量发展必须牢牢把握这一重要战略机遇，认真践行习近平总书记考察江苏时提出的新要求，真正在改革创新推动高质量发展上争当表率，在服务全国构建新发展格局上争做示范，在率先实现社会主义现代化上走在前列。“十四五”时期，淮安文旅产业必须紧抓机遇，强化融合发展理念，深化文旅融合，把文化实力转化成经济实力，大力发展文旅产业，打造高质量的全域旅游目的地，推动淮安文旅产业转型升级，真正实现文旅产业率先发展和高质量发展。

3. 区域协调发展进入新阶段

长三角一体化发展是淮安进入新时代建设高质量发展现代化城市新的区域定位。长三角是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》做出了长三角一体化发展“一极三区一高地”的战略定位，并明确将江苏全域纳入长三角一体化发展圈层。淮安作为长三角北翼重要城市，是中心区与苏北衔接联通的关键节点和重要通道，也是向西联动淮河生态经济带相关城市的龙头与纽带。置身于长三角中心城市的区域空间新坐标，淮安必须要破除苏北地域思维，深入对接融入长三角一体化发展，

进一步拓展视野、方法格局，赢得区域高质量跨越发展的主动权。同时，江淮生态经济区、淮河生态经济带、大运河文化带、航空货运枢纽“一区两带一枢纽”建设在淮安叠加交汇，为淮安高质量发展注入了新活力，拓展了新空间，提供了新机遇。淮安文旅产业“十四五”发展一定要瞄准长三角，统筹规划淮河、大运河生态文化旅游发展，积极构建淮安“一核两圈多线路”全域旅游发展新格局，使淮安真正成为长三角的“后花园”。

4.淮安文旅产业高质量发展进入冲刺阶段

紧紧围绕淮安苏北重要中心城市、国家历史文化名城和滨湖生态旅游城市的战略定位，抓住高铁开通、大型文旅企业投入运营、全域旅游高质量发展等契机，充分依托“四河穿城、五湖镶嵌”的水优势，在“旅游空间全区域、旅游产业全领域、旅游受众全民化”发展格局初步形成基础上，持续打造“水懂我心、自然淮安”全域生态旅游品牌，彰显“看河看湖看湿地，品虾品蟹品美食”淮安特色。充分挖掘运河文化、西游文化、红色文化、美食文化、戏曲文化等特色文化，创新旅游业态，提升旅游品质，“十四五”时期，成功创建国家级全域旅游示范市。

5.大项目启动带来文旅消费虹吸效应

伴随淮安区域性高铁枢纽地位确立，西游乐园、华强方特复兴之路文化创意基地等重大文旅项目投入运营，大运河国家文化公园淮安段建设进入规划实施阶段，金湖成功获批国家级全域旅游示范区，清江浦、盱眙等县区成功获批省级全域旅游示范区，标志着淮安文旅产业进入高质量发展的快车道。“十四五”时期，

随着重大文旅项目建成和投入运营，周边区域产业将进一步优化升级，淮安作为苏北重要中心城市的虹吸效应将逐渐显现。

（五）面临挑战

1. 观念有待变革

相对于文旅产业发达地区，发展理念滞后是淮安文旅产业短板之一。淮安文旅产业发展进程中，过多依靠政府财政投入，习惯用办文化事业的思路发展文旅产业，缺乏采取合理的市场化战略，这种观念应该改变。转变观念的根本在于，从政府主导的增长方式转为市场经济为主导的增长方式，真正确立市场在文旅资源配置中的基础性地位。要运用市场机制和产业理念，改变“大文化小产业”的落后现状，以文旅产业的大发展来促进文化事业的大繁荣，把文旅产业做大做强。

2. 业态亟需创新

文化产业作为战略性新兴产业，是转变经济发展方式、建立现代产业体系的有力抓手。以文化为核心、以科技为依托，以文化为内容、以科技为载体，融合互联网、新媒体、高科技等多元手段的文化产业发展新模式和新业态，正推动文旅产业跨门类、跨要素、跨行业、跨地域、跨文化融合发展。囿于科技、创意与金融资源限制，淮安新型文化业态尚处于起步阶段。“十三五”期间，淮安在旅游业态创新方面进行了积极探索与实践，文化体验游、乡村民宿游、休闲度假游、生态和谐游、城市购物游、工业遗产游、研学知识游、红色教育游、自驾房车游等旅游新业态基本形成，但在“参与感”“沉浸感”“创意感”等方面还存在较大

差距。同时，文化产业新业态创新性不足，高科技含量、高附加值的新兴产业项目较少。基于科技发展的新型文化业态、新业态与传统业态融合而成的新型文化业态、文化产业与其它产业融合产生的新兴文化业态与文化产业发达地区比较，尚有较大差距。

3.特色凝练不足

淮安文旅产业同质化现象比较突出，地方特色不能得到彰显，具有品牌效应的文化旅游产品不多，文旅融合还处于初级阶段，“水懂我心、自然淮安”全域旅游缺乏品牌的顶层设计，“看河看湖看湿地，品虾品蟹品美食”的淮安特色产业支撑力不足，未能有效发挥品牌建设、科技创新、创意引领、跨界整合在文旅融合进程中的作用。文化产业园区大多是在较低的文化产业集聚水平中形成，园区同质化和空心化问题严重，具有特色的文化产业企业比较缺乏，园区平台功能缺失、集群效应未能充分发挥。

4.区域竞争压力增大

淮安文旅产业区域竞争压力逐渐增大，既有来自区域内部的压力，也有来自长三角文旅产业发达地区的压力。根据淮安城乡发展力、经济竞争力、创新支撑力、人口服务力、政府支撑力、开放竞争力、生态保护力、文化影响力等评价指标的分析，淮安市的综合竞争力在省内处于下游且提升趋势不明显，相对优势或特色并不突出，整体竞争力优势尚未完全发挥。淮安虽位处于三角城市群，但核心城市对于资源要素的虹吸作用仍然较强，尤其核心资源、优势要素仍处于由腹地向核心城市流动的阶段，淮安市受到南京、苏州等城市的虹吸作用影响较大，文旅产业必须通

过高质量差异化跨越式发展提升自己的竞争力。

三、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神，立足以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，坚持党的全面领导，围绕我国建设社会主义现代化强国的主要目标，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局；坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和贯彻落实新的发展理念；深入贯彻习近平总书记“把周总理的家乡建设好”的要求，全面落实江苏省委省政府建设旅游强省、推进全域旅游的目标思路，抢抓“一带一路”建设、长三角地区一体化、国家文化公园建设、淮河生态经济带建设、大运河文化带建设等重大战略机遇，聚力打造“绿色高地、枢纽新城”；扎实推进文化产业和旅游产业更高水平融合，着力推动文旅产业高端化、特色化、品牌化发展；以高质量跨越发展为主题，以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的，持续推动以文化人、以文塑城、以文兴业的淮安文旅产业高质量发展。

（二）发展定位

1. 总体定位：一个高地

立足于新时代背景下人们对于美好生活的新期待，把握“一带一路”建设、国家文化公园建设、长三角经济带发展、淮河生

态经济带发展、大运河文化带建设的重要契机，根植于淮安市优质的自然生态环境与深厚的历史文化资源，打造立体融合的空间格局，开发多元丰富的文化业态，培育国家知名文化旅游品牌，塑造宜文宜游的优质发展环境，以文化产业和旅游产业高水平融合发展为核心，坚持高质量发展，贯彻落实绿色发展理念，将淮安市打造成为具有江淮地区特色的**新时代文旅融合优质发展高地**，在“十四五”时期争创国家文化和旅游消费示范城市、国家级全域旅游示范市以及省级全域旅游示范市，创造一批文旅产品和服务的优质供给，探索激发文化和旅游消费潜力的长效机制，为国家文旅产业融合发展提供地方经验，为历史文化资源富集地区转换发展动能突破历史瓶颈提供有效借鉴，为生态禀赋优势地区协调开发与利用提供价值引导，为重现“运河之都”、“壮丽东南第一州”的历史繁华盛景赋能强魂。新时代文旅融合优质发展高地的总体定位，不仅是对淮安市大力推进全域旅游工作的战略部署，也是“十四五”时期淮安市文旅融合高质量发展的总体要求。

2.功能定位:三大强区

新时代背景下，淮安市以打造新时代文旅融合优质发展高地为总体目标，以高质量发展、高水平建设、高标准服务为整体要求，紧扣大运河文化带建设、淮河生态经济带建设和长三角一体化建设等国家重大战略，打造**国家运河文化传承创新示范区、淮河生态经济带文旅融合发展先行区、长三角北部地区全域旅游示范区三大强区**。

（1）国家运河文化传承创新示范区

坚持以大运河“百里画廊”建设为总抓手，依托大运河文化带建设、里运河文化长廊建设，深入挖掘大运河文化内涵，高效整合市域文化资源，有效串联伟人故里、运河之都、美食之都、文化名城四张文化名片。加强清口水利枢纽、清江大闸、漕运总督公署、洪泽湖大堤等大运河遗址遗产区保护，打造淮安特色运河文化符号，创新文化遗产传承方式，丰富大运河文化旅游产品和服务供给。梳理整合大运河（淮安段）文旅资源，设计一批体现大运河文化风貌、展现大运河文化底蕴的精品景观，推动一批运河遗产考古遗址公园建设，使其成为展示中华文明、打造国家形象、彰显文化自信的标志性文化符号。高标准建设国家文化公园，加快实施板闸遗址公园、清口遗址公园等重大标志性项目建设，优化提升重点片区、特色小镇、历史文化街区等关键节点的功能品质，系统开展文化遗产传承与活化，统筹推进各类文化遗址、革命旧址和重点文物保护系列工程，以水工科技馆、中国漕运城为项目龙头，打造特色博物馆群。系统推进沿线生态环境治理、交通水利改善、产业转型升级、城市有机更新、乡村振兴提速，将淮安打造成为展现运河文化、传承运河文明、丰富运河文化体验的国家运河文化传承区。

（2）淮河生态经济带文旅融合发展先行区

牢固树立新时代文旅融合高质量发展的新理念，深层次推动文化旅游多角度、多领域融合，积极融入淮河生态经济带、大运河文化带和长三角一体化建设，主动发挥淮安区域中心城市的引

引领作用。坚持文旅产业融合发展的总体理念，推动理念融合，以“融”理念彰显文旅高质量发展，激活内生活力；强化资源整合，挖掘特色文旅资源潜力，促进资源优势向产业优势转变；加强产业融合，以产业价值链融通为核心，培育新产业、新业态、新模式；促进服务融合，以公共文化服务建设为载体，着力提升文旅服务供给与效能。以淮河生态经济带建设为发展主线，培育我国经济建设新支撑带，探索大河流域生态文明建设的淮安模式，构建淮河生态经济带淮安文旅品牌，强化淮安文旅融合特色定位，坚持个性设计，特色发展，依托淮河、大运河、洪泽湖河湖资源和生态农业优势，凸显淮安市运河文化、漕运文化、名人文化、西游文化等文旅优势，塑造体现淮安特色的文旅融合城市旅游目的地形象。以“强富美高”新江苏建设为契机，协同江苏省“水韵江苏”文旅品牌建设，强化淮安市“水懂我心、自然淮安”生态文旅水城形象建设。通过挖掘精品资源，完善配套建设，形成以文化线路为引领、文化消费为导向，以文化产品与服务的优质供给为保障的文旅产业融合体系，凝练淮安特色，锻造华东地区文旅融合跨越发展的空间枢纽，提供文旅融合发展的地方经验，打造淮河生态经济带建设的龙头典范，提升区域文旅融合发展的质量与水平，强化淮安文旅融合发展的定位与特色，构建淮河生态经济带文旅融合发展先行区。

（3）长三角北部地区全域旅游示范区

着眼区域发展，加强内外联动，构建长三角北部地区全域旅游示范区。优化“一核两圈多线路”全域旅游发展格局，依

托淮安市大运河、古淮河、洪泽湖、白马湖等丰富的生态旅游资源以及红色文化、西游文化、运河文化、美食文化、工业文化等文化旅游资源，采取精品化战略，打造高质量的旅游项目，以华强方特、大云山考古遗址公园等重大文旅项目带动，加快创建白马湖国家级旅游度假区，高标准策划主题实景演出、特色节庆活动、交流推荐平台，梳理推广系列精品旅游线路，以精品项目带动整体发展，以完备的基础设施为保障，全面整合淮安市旅游资源，推进淮安全域旅游发展。以“旅游+”为主要发展思路，积极发展夜间文旅消费、商务会展旅游等新业态，不断拓展旅游产业链条；促进旅游与文化产业、新兴服务业、城市建设和生态建设的融合发展，繁荣文化消费市场，丰富各级文化创意产业园发展业态，打造“一县一特”文化消费品牌，引进培育一批品牌化、连锁型文化综合体，推动淮安旅游从粗放向优质高效转变、从“点”式旅游布局到“面”域旅游转变，实现产城景融合。积极融入长三角区域循环体系，强化长三角文化消费市场交流合作，联结区域文旅资源，充分释放淮安国家战略优势、枢纽优势、生态优势和文化优势，在明确淮安文旅产业在长三角北部地区的特色优势与个性定位的基础上，加强与徐州、连云港、盐城、宿迁等城市的联动发展，以长三角北部地区公共文化服务为基础，将淮安市建设成为长三角北部地区全域旅游示范区，实现长三角北部地区文旅产业全域共建、全域共融、全域共享的新格局。

（三）专项目标

1.经济效益显著

文旅产业规模日益扩大，融合发展日益深入，产业结构持续优化升级，经济稳步增长。特色行业优势进一步凸显，特色文化产品更加丰富；以“文化+”“旅游+”为主线进行的产业融合发展稳步推进，新型文化业态培育成效显著；形成一批重点文旅企业和重大文旅项目，策划一批影响力显著辐射力深远的文旅精品活动，文化企业创新能力增强，龙头文旅企业持续壮大，示范引领作用突出，小微文旅企业创新动能不断释放，文旅企业税收不断增长，综合贡献率有效提升；文旅产业对区域经济拉动作用显著，促进文化和旅游消费体制机制更加完善，政策保障体系更加健全，消费环境更加优化，产品和服务供给更加丰富，文化和旅游消费保持快速增长态势，对全市经济发展贡献度大幅提升，市居民人均文化娱乐支出占消费支出比例超过6%，人均文化娱乐支出增速、旅游收入增速位居江苏省前列。随着“十四五”时期文旅消费政策的进一步实施，西游乐园项目、华强方特项目、中国水工科技馆、中国漕运城等多个重点项目相继投入使用，后疫情时代人民消费意愿的恢复与增长，到“十四五”期末，文化产业结构进一步优化，文化产业增加值显著提升，占GDP比重稳步上升；淮安市年旅游接待人次达到7000万人次，旅游年收入达1000亿元。

2.社会效益突出

深度践行社会主义核心价值观，推动文旅企业实现双效统一。

“文旅公共服务体系”进一步完善，文化惠民活动持续深入，文化及旅游相关产业内容生产、服务辐射在优化城市发展文化氛围、提升居民文化素养、培育居民文化自信、丰富居民文化生活等方面发挥重要作用，在推动传统文化传承创新、中华文化走出去、互联网+文化等方面具有较强的引领性和创新性，尤其是在社会结构变动背景下，解决社会发展问题，优化就业人口结构。以文化旅游为主要载体推进乡村振兴，“十四五”期间争创5个国家级、10个省级的乡村旅游重点村，打造一批淮乡记忆乡村旅游示范基地。

3.生态效益明显

依照“绿水青山就是金山银山”的生态思维，围绕“绿色高地”发展定位，坚持生态优先和绿色低碳的发展理念，彰显淮安绿色生态优势。淮安生态环境质量持续改善，生态环境治理体系不断完善，生态文明示范创建持续深入，淮安市生态保护的示范作用不断突出，形成具有推广复制价值的成熟经验与淮安范式。水环境治理成效显著，水域生态功能持续增强，“生态文旅水城”的城市形象深入人心，生产生活方式绿色低碳转型成效显著。

4.文旅品牌凸显

深化“生态文旅水城”的城市形象，强化“融南汇北漕运之都”的地方特色，整合文旅资源，塑造淮安文旅形象，形成体系完整、特色鲜明、识别度、知名度高、市场感召力强的淮安文旅品牌。以全域视野统筹规划，深度服务于国家“一带一路”建设、

大运河文化带建设、国家文化公园建设，充分发挥国家运河文化传承示范区引领作用，加快文旅产品平台建设，扩大文旅产业集聚效应。淮安文化内涵更加丰富，文化资源得到有效整合，文化遗产保护持续加强，淮安市传统文化实现创造性转化与创新性发展。运河文化、西游文化、红色文化、美食文化、戏曲文化等文旅品牌影响力进一步提升，形成完善的文化挖掘、传承、创新、转化体系。文化创造力显著增强，文化产品种类更加丰富，文化供给品质进一步提升，“十四五”时期，开展创建文化产业示范园区（基地）活动，市级文化产业引导资金向园区（基地）倾斜，力争培育1-2家省级文化产业示范基地、3-4家市级文化产业示范基地。各县区明确一个重点文化产业项目、一个重点文化产业园，一个重点文化企业作为重点扶持、重点打造的对象。推动旅游景区提质扩容，每个区县至少新增1个国家4A级景区，全市至少新增1个国家5A级景区，争创2个国家级旅游度假区，形成1个旅游演艺精品项目，建成1个国家级夜间文旅消费集聚，形成12-15个具有全国影响力的文旅品牌。

（四）发展战略

立足新发展阶段的基本特征，秉承“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，助力构建新发展格局，牢牢把握“十四五”时期扩大内需这一战略基点，加强生态保护、文化传承、产业重整、产城融合、区域联动，塑造文化价值、激发产业价值、创造经济价值。坚持创新驱动、强化跨界互动、引导头部牵动、推进全域联动，推动淮安文化从厚重的文化遗存向灵动的文旅产

业转化，引领淮安市文旅产业发展迈入新阶段。

1.创新驱动

坚持创意引领，创新驱动。积极培育新业态、新产品、新服务，锻造新思想，开发新技术，发掘新元素。以创意创新为主要动力，以新技术为发展引擎，推进传统文化元素的创造性转化和创新性发展，促进传统文化产业向新兴文化产业转型升级，推动淮安市文旅产业从低水平要素驱动向高标准创新驱动转变。全面推进淮安市旅游业态创新，旅游产品创新、文旅品牌创新、文旅商业模式创新、文旅营销创新，以“非遗+旅游”“文创+旅游”“博物馆+旅游”等多种融合方式丰富文旅融合产品供给，开发系列精品文化旅游线路，实现文化资源的多次开发和多种收益。以新媒体为主要传播手段，充分利用抖音、马蜂窝、大众点评等APP的传播效能进行推广，建立文旅融合多方位、全方面整合营销系统，塑造淮安特色鲜明的文旅品牌形象，突出文旅亮点。强化技术创新，实施技术创新工程，综合利用网络新技术、互动体验技术、资源保护与开发技术、设计制造技术创新，利用新技术、新装备、新材料丰富文旅产业的产业形态与服务体验，推进淮安市文旅产业在产品设计、景区建设、服务提升、管理升级等方面的高品质发展。促进文化、旅游与现代技术相互融合，发展基于5G、超高清、增强现实、虚拟现实、人工智能等技术的新一代沉浸式体验型文化和旅游消费内容。以优质的生态环境为基础，以生态资源保护为前提，坚持文化与自然遗产保护第一，将国家和民族的长远利益放在首位，有序推进资源开发，推动传统文化

和自然资源的协同发展。

2. 跨界互动

立足扩大内需战略基点，贯彻落实“文旅+”理念，推动淮安市文旅产业与其他产业跨界互动。坚持科技赋能，在文旅产业发展中融合科技手段，深度融合互联网，推动文旅与生态、农业、科技、体育、商贸、金融等领域深度融合，培育研学旅游、工业旅游、农业旅游、康养旅游、体育旅游、水利旅游、生态旅游等融合业态，引导社会力量积极参与文旅产业发展，在服务构建新发展格局中拓展文旅产业发展新空间。坚持系统思维、全盘考虑、统筹谋划，整合优化各类旅游资源，打通产业链上下游，构建产业要素更加齐全、消费时间有效延长、产业带动效能更加凸显的全产业链，扩大产业辐射宽度与聚集深度。促进文化产业跨行业、跨部门融合渗透，提供更加丰富的文化产品与服务手段，营造更为新颖的产业形态和消费场景，推动文旅产业助力城市更新。

3. 头部牵动

以淮安市重点项目与特色文旅品牌为有效抓手，以文旅龙头企业、独角兽企业以及蜂鸟企业培育为高效着力点，构建淮安文旅产业发展动能生态矩阵。聚焦项目支撑，以文旅产业融合发展为载体，不断扩大引导文化旅游消费，积极引进和培育重大项目，以龙头项目为引领带动区域发展。坚持高质量发展的方向，做大做强西游文化体验园、华强方特主题乐园、中国漕运城、千年淮盐工业旅游园、尧想国文旅区等几个重要旅游项目，发挥龙头企业的辐射带动作用，不断改善小微文化企业发展环境，构建高效

率有秩序高水平的文旅生态格局。

4.全域联动

全面推动全域旅游高质量发展，以全域统筹、全时覆盖、全业联动、全民幸福的发展理念，促进淮安市文旅产业要素升级，合理配置功能布局，实现全域资源旅游化应用，构筑文化旅游精细化、高效化发展格局。树立全域旅游的资源观、产品观、体制观、发展观，从淮安市区域发展全局出发，统一规划，整合资源，凝聚全域旅游发展合力，全面推进淮安市旅游发展全域化、旅游供给品质化、旅游治理规范化、旅游效益最大化。以全域思维为指导，以“多规协调”为核心，由“点”及“面”，从“景点旅游”迈向“全域旅游”，有序协调区域间的项目规划，打造各具特色的旅游景点；以精品线路为载体，由珍珠串成项链，扩大景区发展规模效益，以配套公共服务设施为保障，打造全季全时全龄的文化旅游产品，构建区域协同发展的良好格局。

四、实施计划

（一）文旅业态优化行动

1. 优先发展三大产业

紧扣淮安市文旅产业发展定位和发展战略，依托淮安市现有文旅资源，选择产业基础较好、推进落实较快、产业集聚程度较高、短期见效较快的产业。“十四五”时期，优先发展文化旅游业、节庆会展业和文化装备制造制造业。

（1）文化旅游业。重点发展自然观光游、主题公园游、人文风情游、运河文化游、红色文化游、淮扬美食文化游、工业观光旅游、农业旅游等。适应新型消费、升级消费需求，布局、拓展文化体验旅游、休闲农业旅游、研学旅游、商务会展旅游等新业态，加快发展网上旅游、智慧旅游、云旅游等新型旅游模式，努力促进旅游业转型升级、提质增效。提升文化旅游数字化服务水平，提升文化旅游产品开发和设计服务的数字化水平，创作出更多适应消费者需求的新型数字化产品，将文化演艺、数字展示、体育休闲、民宿客栈等与传统旅游业相结合，增强旅游项目的参与性、体验性、沉浸感。

（2）节庆会展业。策划大运河文化旅游节、淮扬菜美食文化节、荷花艺术节、民间艺术节等具有地域文化特色的大型节庆活动，形成对周边客源的深度辐射，吸引客流。依托淮安国际会展中心，吸引国内外知名企业入驻，以商务旅游、食品、娱乐休

闲等为主，形成集文化节庆、文化产品展览展示等于一体的有区域影响力的会展中心，建设苏北地区会展名城。

（3）文化装备制造业。提升文化用品和装备制造业科技含量，夯实文化制造业基础，提升江苏凯丰纸业、施河教具等文化用品制造业信息化、现代化、智能化水平，扩大产业规模，形成集聚效应，加强品牌建设，提升产业竞争力。大力发展文体设备制造业、游乐设备制造业、智能终端设备制造业等，支撑淮安市文旅产业高质量发展。

2.重点培育五大产业

为适应全球数字经济蓬勃发展和国家文旅融合发展趋势，不断提升淮安市文旅产业附加值和整体实力，未来重点培育创意设计、文化软件、新媒体影视、文化演艺、休闲体育等新兴文化业态。

（1）创意产业。发挥淮安加入长三角的优势，结合科技创新力量，以工业设计、广告设计、影视动漫拍摄制作、娱乐产品设计和包装设计为突破口，培育以工业设计产业园、广告设计产业园、影视动漫产业园、历史文化创意街区为代表的创意设计园区载体，在园区营造创客空间，引导创意设计企业集群，打造数字文化创意服务平台。用文化创意提升旅游衍生产品，把淮安特色元素融入旅游产品设计，开发特色化、时尚化、生活化旅游文创产品、伴手礼。

（2）文化软件业。把握数字化、网络化、智能化融合发展的契机，以信息化、智能化为杠杆培育新动能。依托淮安软件园、淮阴软件科技产业园等集聚效应，抓住数字经济时代大数据中

心、人工智能、工业互联网等新基建契机，大力发展文化软件业，研发一批数字内容、动漫游戏、移动社交等领域的应用软件。

（3）新媒体影视业。重点发展以“三网融合”、5G、4K/8K技术为基础，以视听内容为核心的数字化传媒产业。支持大圣影业等现有企业资源，发展微电影、网络剧、网络大电影、VR影视等新兴影视业态，打造具有淮安特色的影视IP，建立从前期策划、影视编导、影视基地、影视发行、衍生品开发的新媒体影视产业链。

（4）文化演艺业。抓住大运河国家文化公园建设契机，围绕运河文化打造大型演艺项目。依托西游乐园、华强方特复兴之路等主题公园打造主题演艺。弘扬淮剧等传统演艺文化，打造现代化的文化演艺项目。持续加深文旅融合，开展戏曲非遗水上展演及文化小院等小剧场演出，提升非遗剧种的知名度和吸引力，增强传统戏曲的生命力。引进名家和专业团队，汇聚文化资源和文化影响力，倾力打造一流的戏剧精品，积极培养传统戏曲受众。

（5）休闲体育业。依托淮安市现有休闲体育资源，继续办好环白马湖自行车赛、马拉松赛、赛艇、皮划艇赛、大运河铁人三项赛等体育赛事。依托淮安水资源优势，围绕洪泽湖、白马湖、大运河、里运河、淮河等重点培育水上体育运动项目，进一步推广具有淮安特色的掬蛋竞技项目。新建一批新的体育场馆，承办省级以上大型运动会。

（二）文旅融合提升行动

1.创新“文化+旅游”融合发展模式

坚持“宜融则融、能融尽融”基本思路，突出“旅游+”“+旅游”，推动旅游业和生态、文化、休闲、康养等产业融合互动发展。培育壮大“文化+旅游”业态，促进文旅产业与现代农业、制造业、体育、生态等融合发展。优化“旅游+农业”模式，创建乡村旅游全国示范品牌和特色农业休闲产品。创新“旅游+工业”模式，打造以今世缘为代表的工业旅游集聚区。促进“旅游+康养”模式，积极创建国家中医药健康旅游示范基地，推广“旅游+商贸”模式，构建“以商带游、以游促商”的发展新模式。

2.规划建设文化旅游综合体

开发以淮安文化IP为引领，集文化创意、度假休闲等主题于一体的文化旅游综合体，大力发展文旅小镇、文旅乡村、文化街区、文化产业园区、文化度假区。整合淮安河湖资源和传统文化、生态文化，建设全国旅游目的地。依托天泉湖康养小镇等建设一批集度假休闲、康体养生等主题于一体的文化旅游度假综合体。依托刘老庄、周恩来故居、金湖县尧想国文旅区打造观光体验、科普研学、文化传播于一体的文旅产业综合体。依托涟水县打造涟水百花园、陈师百药园、高沟扁担村3个乡村旅游示范区田园综合体。依托河下、马头、蒋坝三个千年古镇打造文旅古镇综合体。打造盱眙龙虾小镇、蒋坝河工风情小镇、淮扬美食小镇、今世缘小镇、成集苏北“小延安”军旅小镇、老子山温泉康养小镇、金湖荷韵小镇、塔集黄庄、刘老庄红色小镇、河下古镇等一

批特色旅游小镇。

3.积极培育文旅融合新业态

通过以“旅游+”和“+旅游”，充分拓展旅游所具有的生产性服务和生活性服务双重特征，将旅游业全面融入到淮安的社会经济、生活、文化等多个层面和多维空间，从而带动产业融合，促进产业升级。发展文化遗产旅游、展演旅游、文博会展、文化节庆旅游、研学旅游、主题公园、旅游民宿等融合旅游新业态。促进文学、动漫、音乐、数字艺术、网络文化、创意设计向旅游内容领域延伸，支持文化、旅游与现代技术相互融合，发展基于5G、超高清、增强现实、虚拟现实、人工智能等技术的新一代沉浸式体验型文化和旅游消费内容。

（三）产业集聚发展行动

1.重点打造主城区文旅街区

以主城区为核心，深挖淮安历史文化资源，寻找新型产业发展方向，以强化全区文化、科技、教育、娱乐和商务中心地位为目标，以文化休闲旅游、创意设计、餐饮服务、文博会展、民俗节庆、演艺娱乐、工艺品交流展示、文化艺术教育培训等为重点发展业态，挖掘不同业态间的内在联系。通过里运河文化长廊和古淮河沿岸的打造，加快发展沿河休闲文化产业，形成水陆互动、文旅交融的运河文化创意产业体验游览带；建设西游集团和淮扬菜集团，打造独具淮安特色的文化主题公园和文化餐饮集团；依托淮安软件园，营造“大众创业、万众创新”的文化创意产业发展平台。

2.打造西游记文旅集聚区

以西游记文化为主线,以西游乐园为中心,联动龙宫大白鲸、日月洲酒店、涟水农博会等周边文旅资源,整合做大做强文旅休闲、文化教育、动漫影视、商贸娱乐、餐饮酒店等产业链,逐步把西游记文化产业园打造成国家5A级景区、国家级的文化创意产业园和淮安文旅集散中心。

3.打造白马湖生态旅游集聚区

白马湖作为全国生态良好的重点保护湖泊,依托其良好的生态自然禀赋,以滨湖旅游度假区为核心,以一、二、三产融合发展为主线,积极推进生态农业、绿色食品、文化创意、休闲度假、温泉康养、湿地观光等农、文、旅项目建设,以产城互动、乡村振兴为目标,把白马湖生态旅游集聚区打造成我市绿色发展新高地。

4.打造环洪泽湖文化生态旅游集聚区

依托洪泽湖生态和旅游优势,联动古堰4A景区,大吉祥寺讲经堂、华强方特复兴之路文化创意基地、蒋坝河工风情小镇康养综合体等,做好洪泽湖大堤周桥大塘生态修复与文化展示项目、洪泽湖菱角塘段生态廊道建设与环境整治项目、大堤入口治水群雕,在东至洪三公路,南至洪泽区边界,西至洪泽湖大堤,北至水釜城北侧浔河路,打造国家级洪泽湖旅游度假区。重点打造七大旅游板块:“西顺渔家”旅游板块、“湖城一体”旅游板块、“古堰大堤”旅游板块、“水韵岔河”旅游板块、“老子养生”旅游板块、“蒋坝古镇”旅游板块、“悠然农庄”旅游板块。

5.打造以今世缘为核心的工业旅游集聚区

推进高沟缘来小镇（由“今世缘”“高沟酒缘”“缘来小镇”合并而成）工业旅游项目建设。打造集工业生产参观、研学教育、产品制造体验、旅游购物、缘文化体验于一体的今世缘旅游区，逐步将今世缘工业观光旅游升级为高沟镇的缘文化、酒文化相结合的文化旅游。

（四）龙头项目牵引行动

1.打造具有引领作用的文旅企业

培育以文化和旅游为主业、以融合发展为特色的领军企业，形成具有一定影响力的文旅品牌。重点打造淮安西游产业集团、淮安市文化旅游集团股份有限公司、淮安市白马湖投资发展有限公司、广电集团、报业集团等大型文旅企业。以华强方特引进为契机，利用其在国际国内的品牌影响力，加大国内外具有影响力文旅企业的引进力度，形成国内文旅企业的集聚效应，带动淮安文旅产业换挡升级，提升淮安城市影响力、吸引力。

2.引进具有牵引作用的文旅项目

突出项目引领，策划实施一批带动性强的重点文旅项目，开发一批具有投资大、质态好、效益高特点，契合高质量发展要求，符合淮安产业发展定位的重大文旅产业项目。建立一批集文化创意、度假休闲等主题于一体的综合体，鼓励支持高成长性文旅项目。鼓励今世缘工业旅游示范区、千年淮盐工业旅游等工业旅游项目，依托上市公司优势，继续做大做强。支持化石文化、大圣传媒等具有成长性和发展潜力的小微文旅企业发展，在资金、人

才等方面给予重点扶持。

（五）文旅消费提振行动

1.发展假日和夜间经济

把握节假日及高峰期旅游消费集中的规律特征，优化景区与周边高速公路的衔接，督促各地在节假日期间加强高速公路和景区道路交通管理、增加公共交通运输力、及时发布景区拥堵预警信息。大力发展夜间文旅经济。把淮安市深厚人文底蕴与丰富旅游资源叠加优势转化为夜间经济发展优势，打造更多有体验的夜间文化场景、有内涵的夜间旅游目的地，尤其是引导各地推出一批在全国有影响的夜间演艺精品，建设一批符合淮安气质、凸显淮安格调的夜间文旅线路嵌入景区和历史文化街区的小剧场，实现“白天看景、晚上看戏”，构建景城一体的夜间文旅消费模式，满足文旅消费市场需求。推动博物馆、图书馆、美术馆、文化馆、景区景点等延长开放时间，鼓励建设24小时书店，打造时尚化、亲民化夜间文旅体验项目；推动博物馆夜游、特展专场、论坛讲座和景区夜游、驻场演艺等产品向云端延伸拓展，打造自带流量的夜间文化消费、旅游体验休闲新热点。争取建设成为国家级夜间文旅消费集聚区，夜间文旅消费规模持续扩大。

2.推进消费试点示范

总结推广引导城乡居民扩大文化消费试点工作的经验模式，新确定一批文化和旅游消费试点县区。在试点基础上，推动淮安建成国家级文化和旅游试点城市。鼓励建设集合文创商店、特色书店、小剧场、文化娱乐场所等多种业态的消费集聚地。培育云旅游、云

演艺、云娱乐、云直播等新型消费形态和模式，推广电子票、云排队等新方式，努力实现文旅消费更多样、更便捷，激发文旅消费潜力。建设消费示范县区，推动示范区居民人均文化娱乐支出占消费支出比例超过6%，旅游收入增速保持两位数以上增长，进一步发挥示范引领作用。

3.推出消费惠民措施

结合实际情况，推动景区门票降价，制定实施景区门票减免、景区淡季免费开放、演出门票补贴等政策，举办文化和旅游消费季、消费月，举办数字文旅消费体验等活动。在依法合规的前提下鼓励发行文化和旅游消费联名银行卡并给予特惠商户折扣、消费分期等用户权益。拓展文化和旅游消费信贷业务，以规范发展为前提创新消费信贷抵质押模式，开发不同首付比例、期限和还款方式的信贷产品。

（六）品牌打造升级行动

1.大力统筹构建营销体系

加大宣传投入，设立淮安文旅宣传推广资金，以“水懂我心、自然淮安”主品牌为核心，整合全市各区县文化旅游子品牌，多渠道、多形式开展各类旅游市场交流推广活动，进一步提高淮安旅游的知名度和影响力。充分利用报纸、电视、广播等传统媒体和微博、微信、直播、APP等新媒体等平台，积极推进机场、高铁、高速公路重要媒体广告，精心组织淮安文旅系列活动，积极参加各种文旅展会，认真做好淮安文旅推介，多主题设计淮安文旅产品，打造淮安文旅营销矩阵，全方位宣传淮安文旅品牌。唱响“水懂我心、自

然淮安”生态旅游品牌，提升区域内各类品牌形象，建立多层次、全产业链的品牌体系，变旅游产业优势为品牌优势。

2.实施文旅精品 IP 联动工程

树立精品意识，有组织、有计划、分步骤地构建淮安文旅目的地 IP 创新体系，突出“运河都市、红色文化、西游文化、美食文化、生态水城”的特质提炼。夯实“运河之都”IP，以御码头运河文化美食中心和中国漕运城为核心，形成“看运河，到淮安”品牌。打造“总理故里”IP，以国家 5A 级景区周恩来故里联动车桥战役纪念馆、横沟暴动纪念馆、茭陵大胡庄烈士纪念馆、金南镇吴运铎兵工馆、刘老庄、马头镇等红色旅游文化。引领“西游文化”IP，以西游记文化体验园为核心，联动吴承恩故居 4A 级旅游景区、吴承恩墓遗址等，打造西游文化 IP。提升“淮扬菜美食”IP，以淮扬菜博物馆为核心，联合周边社区发展生态蔬菜基地、“美食大冒险”淮扬菜文化主题社区等内容，实施品牌战略。推广盱眙小龙虾、洪泽大闸蟹、金湖水八鲜、涟水鸡糕、高沟捆蹄等美食产品。推出淮安十大名菜、十大名店、十大名点和十大名厨，制作高质量美食纪录片。

3.实施旅游景区精品化提升工程

引导景区由传统观光型向精致化、品质化、集聚式、功能复合型景区转变。推进洪泽湖古堰景区、里运河文化长廊、第一山森林公园 5A 级景区申报工作，加快天泉湖和老子山创建国家级旅游度假区工作，加快创建省级淮安运河旅游度假区；加速金湖芦湾景区、马草滩生态旅游度假区、蒋坝旅游度假区、白马湖生

态旅游度假区建设。

4.打造精品旅游线路

整合梳理区域内文化旅游资源，紧扣运河、红色、西游、美食等特质文化，设计推出“西游文化”体验游、“行走淮上”城市亲水游、“恩来故里”培训教育游、“自然淮安”亲子科普游、“漕韵风光”历史古镇游等特色主题线路，形成精品旅游线路，丰富特色旅游产品供给。

(七) 遗产保护活化行动

1.建立文化遗产资源数据库

保护好物质与非物质的运河文化遗产资源，擦亮世界文化遗产“金名片”。梳理淮安市手工艺、表演艺术、民族艺术、节庆等文化资源，以及世界遗产、历史建筑、遗址遗迹、工业遗产、名镇名村、老字号、文化产业园区、文化产业示范基地、A级旅游景区、风景名胜区、自然保护区、城市公园、旅行社、旅游星级酒店、民宿等旅游资源，编制宜游资源开发目录。

2.保护开发具有地域特色的历史文化遗产

编制大运河遗产线路建设试点方案，打造大运河遗产线路建设试点。实施“千秋淮扬”运河文化高地繁荣兴盛行动，保护展示大运河沿线漕运文化、盐运文化、河工文化、农耕文化、码头文化等相关文化遗产，研究开展青莲岗文化遗址保护性开发展示及展馆等相关配套功能设施建设，打造开放包容、南北融合的淮扬运河文化高地。保护弘扬非物质文化遗产，做好非遗进社区、进校园等主题传播活动。传承和发扬传统文化精神，把非物质文化

遗产的资源优势转化为带动经济发展的优势。加强城市文化元素植入，把文化元素融入城区规划建设过程，注重城市街区和建筑整体设计，打造风格协调的魅力建筑群和各具特色的街道及城市景观，提升城市的美观度和秩序性，多角度展示城市风貌。

3.开展重大文化遗产跨界创新

深入挖掘传统村落、文物遗迹、非遗以及博物馆、纪念馆、美术馆、艺术馆等文化产品的旅游体验和价值功能，推动非遗代表性项目进景区景点，提升淮安非物质文化遗产影响力，以保护助力活化，以活化提升保护，实施大运河、洪泽湖大堤、周恩来故居、吴承恩故居等重点文物保护工程，推动全市革命文物保护及展示利用工程。实施苏皖边区政府旧址革命文物保护利用工程、淮安市博物馆功能性改造提升工程、总督漕运公署遗址环境整治提升工程、洪泽湖大堤展示提升工程、金湖县博物馆、泗州城遗址公园建设工程。

（八）全域旅游推广行动

1.深入实施“水懂我心、自然淮安”全域旅游战略

以整体思维做好规划、以项目思维建优景区、以融合思维培强产业、以创新思维促进转型、以匠心思维优化品质，深入实施“水懂我心、自然淮安”全域旅游战略，以“淮河生态经济带”建设为契机，努力打造独具生态文旅水城魅力的长三角地区知名旅游目的地，让到淮安“看河看湖看湿地、品虾品蟹品美食”成为风尚。做好伟人故里、生态水城、枢纽新城三篇文章。推动产业围绕旅游转、功能围绕旅游配、民生围绕旅游兴、形象围绕旅游塑。

2. 开创全域旅游发展新格局

按照淮安市全域旅游发展行动方案，落实好《淮安市“十四五”文旅产业发展规划》，高起点、高标准、高质量推进全域旅游创建工作，使全域旅游呈现出起势良好、全域协同、蓬勃发展的态势。在“十四五”时期末，7 个县区全部创成省级以上全域旅游示范区，形成“一核两圈多线路”的全域旅游发展格局。坚持以新发展理念，引领全域旅游发展，举全市之力、集全民之智全力推动全域旅游高质量发展，推出“一县一区一品”全域旅游品牌，形成全市全域旅游联动局面，将淮安建成“国家全域旅游示范市”。

专栏 “一核两圈多线路”的全域旅游发展格局

一核：淮安区、淮阴区、清江浦区、洪泽区及经济技术开发区共同搭建起“淮安文化休闲核”。

两圈：以洪泽湖、白马湖构建环洪泽湖旅游圈与环白马湖旅游圈。

多线路：以主题游览、红色历史、运河文化、生态观光等为主打的旅游线路。

专栏 “一县一区一品”全域旅游品牌

清江浦区：以“三中心两街区”（含 1415 历史街区）、里运河文化长廊、都天庙历史文化街区为核心打造特色历史文化街区旅游集聚区。

淮安区：以周恩来故里、河下古镇、吴承恩故居、漕运府衙为核心，打造红色旅游、古镇旅游、西游旅游、漕运文化旅游集聚区。

淮阴区：以马头为中心、以刘老庄为核心打造楚汉文化、母爱文化、红色文化创意旅游集聚区。

洪泽区：以大湖风光为核心打造环洪泽湖生态文旅集聚区和白马湖生态旅游集聚区。

涟水县：以今世缘为核心打造工业旅游集聚区。

盱眙县：以天泉湖度假区和大运河文化带盱眙段“一南一北”两个核心打造山水养生度假旅游集聚区。

金湖县：以荷花荡、水上森林公园、马草滩、白马湖南片区为核心打造水乡生态度假旅游集聚区。

3.打造“全域全季全时”文旅产品

以满足游客需求作为着力点，在周恩来纪念馆、漕运博物馆等较为成熟的景区基础上，充分利用淮安市博物馆、苏皖边区政府旧址等文博场馆资源，开发博物馆之夜、青少年访古研讨、手工艺体验、游戏体验等文旅产品。加快发展夜间旅游，推动有条件的文化场馆、景区公园开展夜间服务活动，精心培育夜间餐饮、购物、文化演出等夜间文化和旅游消费网红打卡地，以“白天看景、晚上看戏”实现文化和旅游相得益彰。打造“有礼运河”品牌，推出清江浦花艺、蛋雕、京腔木偶、浦楼酱醋等一批特色旅游文创产品。

（九）文旅环境美化行动

1.加强全国文明城市建设

不断巩固文明城市创建成果，助力淮安文旅产业高质量发展。大力整治秩序管理类问题、环卫保洁类问题、市民不文明行为，防止问题反弹回潮；做深做细问题排查、严抓实抓问题整改、高标高质巩固成果，推动创建走实走深；从园林绿化、环境卫生、市政设施等方面，突出抓好城市观感提升，推进文明城市创建常态长效工作。以文明城市高质量创建，推动人民生活水平高质量提升，促进淮安文旅产业高质量发展。

2.实施全域环境优化工程

推进全域环境整治，实施街头、镇头、村头以及入口、岔口、道口旅游风貌提升工程，再现淮安碧水蓝天。将城市绿道作为重要民生工程和城市美化工程，坚持“系统化、人性化、

特色化”的原则，逐步形成“绿道成网、景观相连、景随步移、人景交融”的城市绿道格局。依托城市慢行系统，向游客设置滨水休闲慢行道、并结合市域游客服务网点提供自行车租赁等服务。

3.升级统一全市文旅导视系统

优化全市旅游交通线路，在全市重要交通道路设置旅游景点指示牌。明确色彩、字体、图案等图形样式，对淮安公共旅游标识导览系统进行专项设计、统一规划和整体建设。在机场、高铁、车站、大型商场、超市、酒店大堂、饭店、影院及其他人流汇聚的公共场所设置数字化导视系统。

4.营造优良文旅产业营商环境

营造有利于包括各类文旅市场主体发展的营商环境，激发市场主体创新创业的积极性。全面落实营商环境改革举措，降低企业营商成本。深化“放管服”改革，探索适合文旅企业特点的准入条件和监管方式。加强文化旅游市场监管和执法，支持文旅企业开展知识产权确权、保护和运用，依法打击侵权等违法行为。全面加强旅游行业监管，落实综合监管责任清单，加快形成全市“一盘棋”的综合监管格局。

（十）高端人才引育行动

1.组建文化和旅游产业工作专家库

汲取社会才智，适应机构改革后文旅融合发展的新形势、新特点和新任务，满足不断增长的产业工作需求，进一步强化专家的指导谋划作用，提升政府行政管理部门的管理、决策能

力和服务水平，面向社会聘请一批专家，对文化和旅游产业重大项目或重要工作提供决策咨询意见和建议。围绕淮安文旅产业发展，定期召开学术研讨会，为淮安文化和旅游产业发展建言献策。

2.制定文化和旅游人才目录和分类标准

制定《淮安市文化和旅游产业高端人才紧缺目录》，重点引进扶持创意设计、数字媒体、影视演艺、文化软件及文化旅游等的复合型产业领军人才。制定《淮安市文化创意人才分类标准》，精准加大人才补贴力度，给予一定的人才经费资助或项目经费资助，并在住房保障、安家落户、子女教育等方面给予政策扶持。制定淮安市特殊人才引进政策，培养乡土文化人才。

3.推进校企合作联盟发展模式

依托淮阴师范学院、淮阴工学院等高校，吸引国内高校文旅相关专业在淮安设置实践基地。集聚一批具有国际视野的文化旅游创新创业、管理和营销人才。在加大人才引进力度的基础上，转变传统用人观念，坚持“不求为我所有，但求为我所用”原则，解决淮安市文旅产业人才缺乏问题。改变传统“筑巢引凤”人才引进模式，鼓励有实力有影响力的文旅企业走出去，在文旅产业发达地区“为凤筑巢”，让人才在适合他们成长的环境中为我所用。同时要大力推动产教融合，鼓励支持高等院校与企业合作培养人才，提高人才培养的精准度。

4.加强旅游管理人才队伍建设

鼓励和引导市场主体柔性引进营销策划、旅游服务、景区运营等专业人才，举办全域旅游专题培训班，开展旅游从业人员轮训，培育“金牌讲解员”“金牌服务员”“金牌导游员”。引导市民增强东道主意识和主人翁责任感，使其成为城市旅游形象的积极宣传者。完善旅游志愿者服务长效机制，健全旅游志愿服务保障体系，形成全社会共同参与、合力推进全域旅游的良好氛围。

五、重点项目

（一）市级重点项目

“十四五”时期，着力打造3个以上具有文化和地域代表性、且有旅游价值的景区，细致烘托城市形象，完善城市新名片，打造淮安市文化旅游地标，形成淮安市文化旅游打卡点。

1. 大运河国家文化公园淮安段项目

项目包括核心展示园、集中展示带、特色展示点三种空间形态。核心展示园分别为清口枢纽核心展示园、洪泽湖大堤核心展示园、清江大闸核心展示园、总督漕运公署核心展示园、泗州城遗址核心展示园。集中展示带分别为高家堰集中展示带、里运河集中展示带、通济渠淮河口集中展示带。特色展示点分别为板闸遗址公园、龟山御码头遗址、钵池山公园、明祖陵、老子山镇、周恩来故里景区、黄花塘新四军军部纪念馆、淮安水利枢纽工程、古淮河文化生态公园、第一山风景名胜区。

建设目标：“十四五”时期，把大运河国家文化公园淮安段打造成为“水韵江苏”最美最精彩的旅游地标之一。

——重点子项目：中国漕运城

项目总投资暂估约30亿元，占地面积约为31.9万平方米。中国漕运城深入挖掘活化属地文化，以大运河文化为魂，以鼎盛淮安运河繁华为形，以演艺为核心表现手法，打造一个逆时光、沉浸式的中国大运河文化体验地。通过“演、玩、吃、住、购”

五重产品体系的打造，满足游客看演出、品美食、赏夜景、玩非遗、住民宿的深度体验需求。

建设目标：“十四五”时期，主体项目投入运营。项目全部建成运营后，年接待游客预计 120 万人次，争创国家 4A 级景区，打造大运河文化带标杆项目。

——重点子项目：中国水工科技馆

项目总用地面积 113020 平方米，总建筑面积 90140 平方米，其中，地上计容建筑面积 60150 平方米(地上建筑投影面积 46350 平方米)，地下建筑面积 29990 平方米，项目总投资 260194.77 万元。根据初步方案，项目以“千舟出闸，运河扬帆”为概念意向。展陈表现方式上通过主题展览、体验展览、临时展览及沉浸式体验、特效影院、全息影像等高科技手段，展现多维度的水工文化，将单纯的科技馆运营模式转化为产学研综合平台、文旅综合体、水利人的殿堂。

建设目标：中国水工科技馆以“世界一流、传世之作”为指导思想，以建设成代表世界水平的水利科技展示平台、大运河文化带标志性城市示范工程为目标,通过争取主办“世界治水论坛”，向世界讲好中国治水故事，将中国水工科技馆打造成淮安城市旅游的新名片，引爆和带动全域旅游的新窗口。

2.西游乐园项目

项目计划总投资 22 亿元，总占地约 560 亩，建筑面积 6.9 万平方米，由美国 FS 公司进行概念设计，由中国京冶工程技术有限公司进行深化设计及施工，共分为 9 个区域，32 个项目。

建设目标：“十四五”时期，西游乐园核心项目陆续进入运营阶段，联动龙宫大白鲸世界，推动日月洲度假村、龙文卡丁车俱乐部等住宿、餐饮等产业配套发展。争创成国家5A级景区、国家级文化产业示范基地、国家级旅游度假区。项目全部建成运营后，力争实现集团资产规模超40亿元，年游客接待量超200万人次，在册员工数量超1000人，提供社会就业岗位超2000个，辐射周边就业岗位约5000个，周边地价可实现5倍以上的增长，培养一支国内一流的主题公园策划运营管理团队。

3.华强方特复兴之路文化创意基地

建筑面积约26万平方米，主要建设华强方特复兴之路文化创意示范园、淮安方特熊出没主题乐园和基地综合配套服务中心（含方特家园）。

建设目标：“十四五”时期，复兴之路文化创意示范园等核心项目陆续进入运营阶段。项目全部建成运营后，年接待游客预计超过500万人次，门票收入达10亿元，税收达1-2亿元，带动服务业实现增加值80亿元左右，推动淮安在全国旅游市场中的位置，进入华东乃至全国旅游第一方阵，争创成国家5A级景区、国家级文化产业示范基地、国家级旅游度假区。

（二）各县区重点项目

根据现状环境解析、战略目标梳理、产业路径分析，按“空间集聚”原则有机整合资源，传承城市特色文化，并力求与城市总体空间布局相协调，打造各县区级重点推进项目。

专栏 1 清江浦区重点推进项目

1.1 1415 街区项目：项目位于里运河南侧，清江浦路北侧，东至清隆桥，西至越秀桥，占地面积约 132 亩，容积率 1.1，总建筑面积 16.63 万平方米，项目总投资 20 亿元。

建设目标：以“历史形态、文化灵魂、商业支撑”为开发理念，通过对运河文化、清江浦文化、漕运文化深度挖掘和充分展示，打造文商旅综合街区，青年人集聚地，夜间经济生活中心。

1.2 御码头运河文化美食中心项目：项目位于长东街道，里运河北岸，是大运河文化带建设的重要节点。项目总占地面积约 80 亩，总投资约 30 亿元。其中项目一期工程占地约 20 亩，具体围绕“一个院子、一个中心、一条街、一个民生项目、三条游线”进行提升改造。二期项目占地面积约 60 亩。

建设目标：按照运河文化、美食文化、自然风光交汇融合的总体规划，将其打造成为展示“世界美食之都”最理想的空间场所，并以此激活清江大闸片区的整体发展活力。打造成融文化、旅游、商业于一体的御码头文商旅中心，成为清江浦旅游的重要标志地、本地市民的休闲地、外地游客的打卡地，进一步提升“运河三千里 最忆清江浦”文旅品牌知名度和美誉度。

1.3 “一线一园”文旅廊道项目：项目位于南部新城核心区位，项目西起西安路，东至淮海南路，占地面积约 1181 亩（包括已建项目用地、市政道路、景观等），其中淮海路至北京路段以功能完善和改造提升为主，占地面积约 901 亩；北京路至西安路段为新建设项目，占地面积约 280 亩。

建设目标：一线一园以“让水活起来，让人动起来”为主题进行建设，分为三个部分——以城市乐活运动为核心的阳光湖公园；以滨水休闲运动引领的水岸风情街；以生态康养运动为特色的（北京路以西）滨水绿带。

1.4 淮盐文化主题公园项目：项目位于黄码镇江苏井神盐化股份有限公司第二分公司内，总投资 5000 万元，打造淮盐文化主题公园。

建设目标：依托淮盐生产技艺与产业优势，以淮盐文化为核心，整合关联资源要素，在发扬工业观光游憩功能的基础上，凸显淮盐文化特色，通过精品旅游项目建设、精品环境氛围营造、精品服务体系构建，形成特色旅游产品体系，以吸引和培育新兴客源市场，促进项目区旅游可持续发展。

1.5 人民南路（清晏园）周边街区微更新项目：总投资 1.4 亿元，总面积约 5.36 平方公里，以人民南路、西大街为主要干道，进行城市微更新。

建设目标：通过传承保护历史文化资源，优化提升城市环境和功能配套，打造集商贸购物、餐饮娱乐、文化休闲、旅游观光等服务功能的文旅街区。

专栏2 淮阴区重点推进项目

2.1 马头镇景区项目：弘扬漂母仁爱文化、韩信感恩文化、枚乘修身文化，开展多种形式的文化传承、文明传播活动，让全体马头人都能有情义、有担当、有修为。让建筑和景观语言形成马头的地域特色，恢复古镇的历史记忆。

建设目标：项目建成后，通过积极招商引资，马头镇景区争创国家级4A级景区。

2.2 刘老庄红色文旅集聚区项目：打造红色文旅集聚区，加大红色旅游产品开发力度，推出“红”、“绿”融合文旅产品品牌，增加体验型产品的数量和比重，打造新型住宿业态，开发特色民宿等，提高接待能力；深挖产品内涵，创新经营模式，让传统观光游迸发新活力，推动农民增收致富。

建设目标：争创全国爱国主义教育基地。

2.3 淮安软件创意科技园项目：在一期基础上，重点推进二期项目A、B、C三个地块建设，A地块打造成集电影院、购物超市，儿童娱乐场所、餐饮、商务酒店、文化娱乐场所等商业为一体的商业街区。B地块主要分为别墅办公和多层办公，将带动科技型人才就业，形成了集软件研发、文化创意、电子信息工程、服务外包等为主导的产业集群。C地块打造该区域高标准写字楼，整个园区实际入驻企业超200家，就业人数近6000人。

建设目标：形成淮阴区产业集聚新高地，推动地方政府GDP提升、城市环境改善、科技人才就业、产业转型升级。

专栏3 淮安区重点推进项目

3.1 周恩来故里5A级景区：实施周恩来故里环境整治提升，包括古城东南片区修复与打造、勺湖沿里运河往南至水上立交两侧片区、周恩来纪念馆南片与西侧片区修复与打造、河下古镇北侧片区修复与打造。

建设目标：依托周恩来纪念地等红色资源，坚持把传承周恩来精神作为淮安城市精神的内核支撑，让红色资源的精神承载在新时期焕发新的光芒，把周恩来精神深深根植于广大党员干部群众心中。

3.2 恩来文化中心项目：项目位于红军小学东侧、政府行政大楼南侧。占地面积90亩，建筑面积12万平方米左右。恩来文化中心整个项目拟为建筑群楼，即博物馆，图书馆，会议中心（演艺剧场）、文化馆（淮剧二团）、工人文化宫（职工服务中心、职工文体活动中心），人防指挥中心、市民服务中心为一体的建设项目。

建设目标：打造淮安区综合性文化中心及艺术作品展览场馆，建成淮安区文化新地标。

3.3 河下非遗小镇项目：依托河下小镇的历史资源和保护改造，打造淮安“运河之都”名片，

使其成为高端的城市商业、旅游观光、休闲度假、品质居住为一体的文化空间。

建设目标：入选省级特色小镇。

3.4 施河智教乐享小镇项目：严格按照小镇“产业共建、全民共享”的发展理念，打造“产、城、文、旅、智”融合发展的特色小镇。以国家火炬特色产业基地、中国产学研示范基地为依托，创新探索、积极实践，奋力打造教育装备产业升级示范区、一二三产融合先行区、产学研合作创新区。

建设目标：入选省级特色小镇。

专栏 4 洪泽区重点推进项目

4.1 古堰景区提升项目：依托千年古堰、洪泽湖、渔人码头、周桥大塘遗址、信坝遗址、水釜城等特色旅游资源，以治水文化体验、滨水体休闲娱乐、生态体验、民俗文化体验等旅游产品为重点，将洪泽湖古堰景区打造成集文化科普体验、滨水休闲娱乐、森林生态休闲、特色主题度假等功能于一体的“中国传统治水文化主题旅游目的地”。

建设目标：形成“一心一轴三区”（一心是游客集散中心、综合接待服务中心，一轴是大堤联动发展轴，三区是滨水运动游乐区、洪泽文化休闲区、治水科普体验区）的空间结构，成功创建 5A 景区。

4.2 白马湖景区提升项目：以白马湖旅游度假区为发展引擎，以沿湖乡村旅游建设为补充，内部强化资源保护，外围重点发展休闲度假、养生养老、会议娱乐、休闲农业、自驾车旅游等相关产业。

建设目标：建成具有鲜明湖区湿地特色的国家级生态旅游休闲度假区。

4.3 蒋坝旅游风情小镇康养综合体：建设天鹅湾温泉综合体、卧龙湾温泉山庄、彭城美丽乡村，头河美丽乡村，古镇区提档升级工程。

建设目标：入选省级特色小镇。

4.4 荣盛康旅·一品原乡：项目总投资 55 亿元，规划范围 13038 亩，以“一廊、两轴、三区多点”的空间结构布局，规划建设三大组团，即螺蛳鲜乡组团、稻田农乡组团、谧静原乡组团，建设农、文、旅深度融合的国家农业公园。

建设目标：项目建成后将成为“文化旅游产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美”的新型农文旅综合体，全面提升蒋坝镇农业产业发展，实现高品质、现代化开发标准；促进解决三农问题，实现农民、政府、企业多方共赢。

专栏 5 涟水县重点推进项目

5.1 今世缘综合度假区：依托高沟丰富的酒文化历史和自然生态景观，打造集酿酒文化，缘文化、餐饮文化和民间艺术为一体，具有体验感、文化感、历史感的酒文化和缘文化小镇，打造国家级的酒文化产业园。项目包含美酒银行、宾馆楼、餐饮楼、娱乐中心泵站等配套设施。

建设目标：创建国家 5A 级景区。

5.2 “苏北小延安”军旅小镇：项目规划总占地面积 217.12 万平方米，分三期建设“苏北小延安”军旅小镇红色旅游区。包含抗战纪念广场及纪念碑、抗战史料展馆、民风民俗馆、红色文化长廊、停车场、烈士陵园等。

建设目标：创建国家 4A 级景区。

5.3 涟水科技文化中心：项目占地面积 5.34 万平方米，建筑面积 5.33 万平方米，项目总投资 35000 万元，位于涟水新城区的核心区域，包含涟水县档案馆、涟水县工人文化宫及美术馆、涟水县广播电视台、报社及涟水县有线台用地以及青少年活动中心（科技馆）用地。

建设目标：提升涟水县文化内涵，建成涟水文化新地标。

专栏 6 盱眙县重点推进项目

6.1 大云山国家考古遗址公园：深入挖掘秦汉历史文化，加快推进大云山汉墓群遗址规划、考古遗址公园规划设计。明确工作目标，找准规划定位，进一步细化规划设计内容，突出重点、展现特色，体现大云山汉墓群遗址和考古遗址公园的独特性和唯一性，争取入选国家考古遗址公园立项名单。

建设目标：争创国家遗址考古公园。

6.2 第一山历史文化街区：积极响应省、市建设大运河文化带有关要求，利用棚改契机，积极推进老城区“离岸下山，纳河入城”，做好历史文化古城的保护和修缮，按照“一座城、一座山、一条河”的规划理念对第一山历史文化街区进行打造，以“古城、公园、城市客厅”为主题定位，建成一个集文化、商业、观光为一体的文化街区。

建设目标：争创国家 5A 级景区。

6.3 恒大温泉度假小镇：项目规划总占地约 4700 亩，其中建设用地约 1928 亩，总建面积约 160 万 m^2 。

建设目标：打造集文化娱乐、商务交流、休闲度假、生态宜居为一体的旅居梦想小镇。

6.4 清凉湾小镇：位于天泉湖旅游度假区，占地面积 4678 亩，其中建设用地 982 亩，由台湾台玻集团和深圳岁宝地产集团共同投资建设，主要建设 5 星级希腊风格村落式酒店、高尔夫练习场、森林会所、跑马场、热气球等内容。

建设目标：项目建成后将全面提升区域国际知名度和旅游产业核心功能，为天泉湖创建国家级旅游度假区提供产业支撑，打造“乡村现代化”的样板间、“绿色发展、产业富民”的示范区。

6.5 龙虾小镇：依托国家关于特色小镇的政策导向，加速推动龙虾小镇会客厅全域旅游集散中心、龙虾博物馆对外开放，打造集“龙虾产业发展，文化艺术交流，休闲体验和旅游度假”为一体的国际级品牌特色小镇，创建产城融合创新的先导区。形成生产、生活、生态三位一体，产业、文化、旅游融合发展。

建设目标：建成国家级龙虾小镇、国家 3A 级旅游景区。

专栏7 金湖县重点推进项目

7.1 荷花荡:景区拥有精品荷花 500 多种,是全国知名的赏荷目的地和中国荷文化传承基地,景区以万亩荷花为核心吸引物,重点打造花果禽趣园、荷乡梵音体验区、荷藕文化科技示范区、荻洲起雁奇趣、莲荷田田观赏园五大功能板块,现有少游憩园、荷博园、百荷园、百莲园、水上亲子乐园、荷仙广场、荷文化体验馆、水草世界、水漾年华等数十个景点,是集荷景观光、科普教育、禅修养生、乡村度假、农事体验等为一体的复合型四季旅游景区。

建设目标:推进荷花荡景区转型升级,以荷文化为主题,融入水文化、非遗文化、美食文化,莲禅文化,做足荷文章,做深荷体验,做大荷产业,做精荷品质,打造中国荷产业高地。

7.2 水上森林公园:景区主要依托水杉、芦苇荡和万佛朝宗等自然奇观优势,以“自然生活,从林开始”为旅游形象定位,以白鹭和水杉热爱的森林为建设理念,全力打造华东地区首个集体闲度假、温泉养生、森林探险等功能于一体的大型森林综合体。建有森林小火车、清境江湖、树梢王国、森林竹筏一线天、森林之窗玻璃栈道、森林部落等数十个景点,并配套建有房车营地、森林之泉温泉酒店、森林食驿等精品餐宿服务设施。

建设目标:加强水上森林公园与芦湾景区的融合发展,配套建设森氧温泉小镇,构建水上森林康养度假核,建设以森林养生度假为特色的省级旅游度假区。创建省级旅游度假区。

7.3 尧想国文旅区:景区以尧文化、尧母文化为核心,以尧帝生平为主线,以塔集古八景为载体,彰尧母之名,言母爱大德,倡家教之功,共建有尧帝广场、上古尧城体验区、尧文化展示馆,塔集八景体验区、庆都育尧体验区、洞房花烛婚庆体验区、尧帝上古儿童乐园、度假酒店、农耕田园体验区、石油能源科普馆等数十个片区。深入挖掘尧文化内涵,结合上古文化、中华优秀传统文化,加强创意策划,强化科技赋能,重点开发场景化、参与性、沉浸式产品,做强、做亮、做精尧帝文化旅游体验产品,拓展休闲度假功能,提高运营效益,促进尧想国景区的提档升级。

建设目标:建成具有金湖在地文化特色的文化主题乐园,构建尧文化的核心体验板块,打造名副其实的“中华尧帝故里”,创建国家 4A 级景区。

7.4 马草滩项目:项目占地约 4700 亩,其中建设面积 1790 亩,计划总投资 11.3 亿元,以“马、草、滩”为三大主题形象,重点打造滨水生态度假体验带和水上运动区、入口服务区、健康疗养区、儿童乐园区、科普区、特色商业区、船宿休闲区、现代农业区、马场区等“一带十一区”。

建设目标:努力打造成长三角地区首个马草主题滨水休闲度假区。主要以近期打造国家 4A 级景区、远期建成国家旅游度假区为目标。

7.5 芦湾项目:项目总占地面积 6680 亩,计划总投资 11 亿元,主要利用原始芦苇荡和宝应湖自然风光,以打造世界芦苇大观园为定位,规划建设游客中心、芦苇博物馆、精品芦苇观赏园、高空栈道、芦苇漫步、趣味滑道、儿童乐园等体验业态。

建设目标:打造金湖全域旅游新亮点,创成国家 4A 级景区,年接待游客突破 100 万人次,与国家 4A 级景区水上森林连片形成国家级旅游度假极核。

六、保障措施

（一）转变发展观念，建设文化强市

1. 强化顶层设计

加快实施“文化强市”战略，着力加强文化建设，充分利用淮安多方面的文化资源优势，构建以红色文化为基点、运河文化为亮点，城市品牌文化为支点的三位一体的文化发展新格局。强化制度保障，出台助推“文化强市”发展战略的相关实施意见，逐步推进“文化强市”战略的深入实施。

2. 加强规划实施管理

强化规划引导地位，发挥其统筹作用，加强规划各项指标的衔接，确保各级各类规划在总体要求上方向保持一致。完善规划工作机制，建立规划实施监测机制、动态调整机制、评估机制以及问责机制，通过科学设定监测目标、合理调整规划内容、不断完善评价方法和着力强化绩效考核等方式，确保规划的顺利实施。

3. 加快法治体系建设

完善法规制度体系，坚持依法依规决策，严格落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的程序要求，健全依法科学民主决策机制。推动科学立法、严格执法、全员守法，通过法治的手段提高文旅系统管理的科学化、规范化和法治化水平。加强法治宣传教育，推动建设法治文化，以民法典等法律法规作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺。完善领

导干部学法制度，提升领导干部运用法治思维和法治方式管理文旅事务的能力。

（二）深化改革创新，健全职能配置

1.加强管理体制机制创新

成立以淮安市委、市政府主要领导任组长的文旅融合发展工作领导小组。建立文旅融合发展长效工作机制，明确工作重点，切实落实主体责任，围绕集聚发展、特色发展、品牌化发展、数字化发展和全域发展，推动文旅产业高质量发展。健全国有文化资产管理体制，进一步激发淮安市国有文旅集团发展活力。坚持以党建工作为载体，从产业、营销、扶贫、创新等方面，促进党建工作与文旅产业发展深度融合，着力实现党建工作与文旅产业发展两促进、双提升，确保文旅产业发展的正确方向。

2.完善文旅融合发展体制机制

淮安市各级各部门牢固树立融合发展理念，加速推进文旅融合发展从理念走向行动。坚持“以文促旅、以旅彰文、和合共生”的工作思路，不断推进文化与旅游在产业、市场、服务等多领域的全面融合。创新富民共享机制、竞争激励机制等，营造“全域旅游全民参与”及“良性竞争”的浓厚氛围，激发文旅融合活力。制定《淮安市关于促进文化与旅游融合发展的实施意见》，深度推进文旅融合发展。

3.深化市场监管体制改革

加强组织领导，建立监管工作领导小组。建立文旅市场联合执法机制、联合办案合作机制，加强与公安、市场监管、综合执

法等部门的沟通联系，形成各部门分工负责、相互支持、密切配合的工作格局，提升文旅市场综合执法效能。加快推进淮安市文旅市场智慧监管，构建功能完备的智慧监管体系，有效推动文旅市场监管由传统管理、被动管理、事后管理向现代管理、全程管理、实时管理转变，提高市场监管效率，维护文旅市场秩序。充分发挥社会力量在市场监管中的作用，推动文旅相关行业协会建立健全行业经营规范和标准，全面提升淮安市文旅行业自治水平，完善文旅市场协同监管新模式。统一规范投诉与举报处理程序，健全纠错问责机制和补偿机制，提升监管执法和保障旅客权益。

（三）完善基础设施，优化发展环境

1.推进信息服务

综合运用大数据、人工智能、云计算等科学技术，建设淮安市智慧旅游云平台，全面整合文旅产业动态数据，实现管理部门对行业态势的精确把控以及让游客“一机在手、畅游淮安”。积极开展智慧文旅标准体系建设工作，对标国家、省相关行业标准，着力推进淮安市文博场馆、旅游景区和配套设施的智慧管理及服务体系建设，推动各区县对所在地旅游资源及产品进行数字化、网络化、智能化开发与应用，提高文旅产品供给质量，增加文旅体验深度。

2.推进交通便捷服务

构建现代综合交通运输体系。完善高速铁路骨架网络，建成宁淮高速铁路，推动沂淮、沿淮、淮泰等铁路规划建设，加快形成以淮安为中心的多向放射铁路网。加快构建“三纵三横一联”

高速公路网，推进京沪及长深高速扩建、盱眙至明光、宝应至金湖、淮安至滨海高速等规划建设；推进国省干线公路提档加密，加快 205 国道、233 国道、330 省道等一批干线公路建设。推进航空货运枢纽建设，全力实施淮安涟水机场三期扩建工程，完善提升机场功能，加快洪泽区等通用机场规划建设。加快水运基础设施建设，推进金宝线航道、淮河入海水道二级航道等干线航道建设，完善港口作业区布局，全面推进绿色低碳港口建设。结合“美丽农村路”建设，加快推进“旅游+交通”融合发展，构建“快进慢游”的乡村旅游公路网络，打造乡村旅游公路品牌。完善城市旅游公共交通服务，适时开通旅游公共交通专线；优化夜间交通服务，推动公交旅游服务专线与夜间旅游景区的交通对接；推广定制公交、社区公交等特色公交服务。

3.推进配套设施服务转型升级

出台《淮安市鼓励旅游民宿产业发展奖励办法》，严格按照国家文化和旅游部 2019 年发布的《旅游民宿基本要求与评价》行业标准的等级划分，分别给予不同等级旅游民宿不同的奖励；紧密结合“水懂我心、自然淮安”全域生态旅游品牌，将运河文化、西游文化、红色文化、名人故居等融入民宿产品，塑造特色旅游民宿品牌；鼓励民众对农村闲置房进行民宿改造，通过创意设计增加民宿空间与本土文化的连接，打造别具一格的文旅民宿。合理推进各区县高星级酒店建设，重点加强商务型、经济性酒店建设，鼓励发展各类生态、文化主题酒店，不断提升城市旅游接待水平，改善城市对外形象。加大旅游餐饮监管力度，保障旅游

食品安全卫生；充分挖掘和发挥淮扬菜、洪泽湖大闸蟹、盱眙小龙虾等美食资源优势，做大做强淮安美食。

4.推进旅游公厕建设

增加淮安市旅游公厕数量，由单一的景区建设不断向旅游道路沿线、交通集散点、旅游餐馆、乡村旅游点、城市商业综合体等建设延伸，并对市区和县域厕所建设进展情况跟踪督查。提升旅游公厕服务质量，按照《旅游厕所质量等级的划分与评定》《旅游厕所质量等级评分细则》的标准，根据淮安市各区县不同景区类型，改造和新建设计新颖、造型美观和具有特色的旅游公厕，打造高品质旅游公厕；不断推进旅游厕所建设管理，严格落实各项要求，强化对旅游公厕的管理和维护，确保旅游公厕干净无味、实用免费。

（四）加强政策扶持，强化要素保障

1.提供人才支撑强化智力保障

优化引才、留才政策保障，积极营造良好的人才发展环境。坚持“刚柔并济”引进文旅人才，对高层次文旅专业人才、文旅综合性人才按不同类别分别给予购房补贴以及租房补贴，激发人才创新活力；同时鼓励支持用人单位采用项目合作、短期聘请等方式集聚专业人才。强化人才服务，建设集居住、教育、医疗、商业、文化交流等功能为一体的特色人才小镇，不断优化人才子女入学、配偶就业等环境，为淮安市文旅人才提供有效的社会保障，以解决后顾之忧，留住文旅人才。大力加强文旅人才培养，深化淮阴师范学院、淮阴工学院等7所驻淮高校和淮安技师学院

等 2 所职业院校与文旅企业合作，成立文旅人才培养基地，同时吸引国内高校文旅相关专业在淮安设置实践基地，全面提升文旅经营管理人才、文旅专业技术人才、文旅服务技能人才、文旅实用人才以及文旅综合性人才等各支文旅人才队伍的整体素质和水平，培养和培训一批文旅融合复合型领军人才。

2.优化土地资源配置保障文旅项目建设

积极构建淮安市国土空间规划体系，遵循项目用地与国土空间布局一体化理念，对于重点建设的文旅项目优先纳入国土空间规划，确保重点项目的规划空间。依据建设实际占地面积来合算用地指标，实施点状供地，对于道路、水体、绿地等类型用地采用租赁供地等方式，大大降低土地投资成本，减轻文旅企业负担，同时有利于正确处理土地利用和保护之间的关系。鼓励村集体以集体经营性建设用地入股、联营等方式参与文旅项目开发，推动农民参与文旅开发的积极性。积极推行“多审合一”制度，将规划、预审、用地审批多部门受理、多部门审批、多部门发证改为一站式受理、一条龙办理、一窗式发件，全面优化重大项目用地审批方式，提高审批效率。

3.拓宽融资渠道加强资金保障

落实和完善淮安市金融支持文旅产业发展政策，加大政府财政支持力度，坚持以支持文旅基础设施建设和配套项目建设为核心，以支持大项目建设等为重点，加快推动文旅市场主体发展壮大。支持各类金融机构设立文旅支行，结合文旅产业的特点和模式，创新文旅中小微企业金融产品，提升金融服务水平。积极引

导社会资本投资文旅项目，鼓励文旅企业通过上市、发债、资产证券化等多渠道筹措资金；支持采用政银合作、联合授信等多种形式助力文旅企业获得融资。设立淮安市文旅金融服务中心，有效融合各类金融服务和政策资源，为文旅企业提供融资服务、投融资路演、规范培训等一站式专业服务，有效解决文旅企业融资难、融资贵、融资慢等问题。

4.构建旅游安全保障体系确保平安出游

建立旅游安全的预防预备机制，加强应急能力建设，落实风险防范措施。构建多部门协作的监测网络，加强风险预警以及加大对旅游文化企业安全生产指导检查和景区建设安全监管力度。加强智慧旅游系统建设，完善旅游安全救援系统，提高救援效率，保障景区安全。细化服务，加强旅游安全宣传教育，提醒游客出行强化安全游览意识，熟知旅游安全常识。

(五) 注重提质增效，提升集聚水平

1.培育要素市场，加快产业集聚

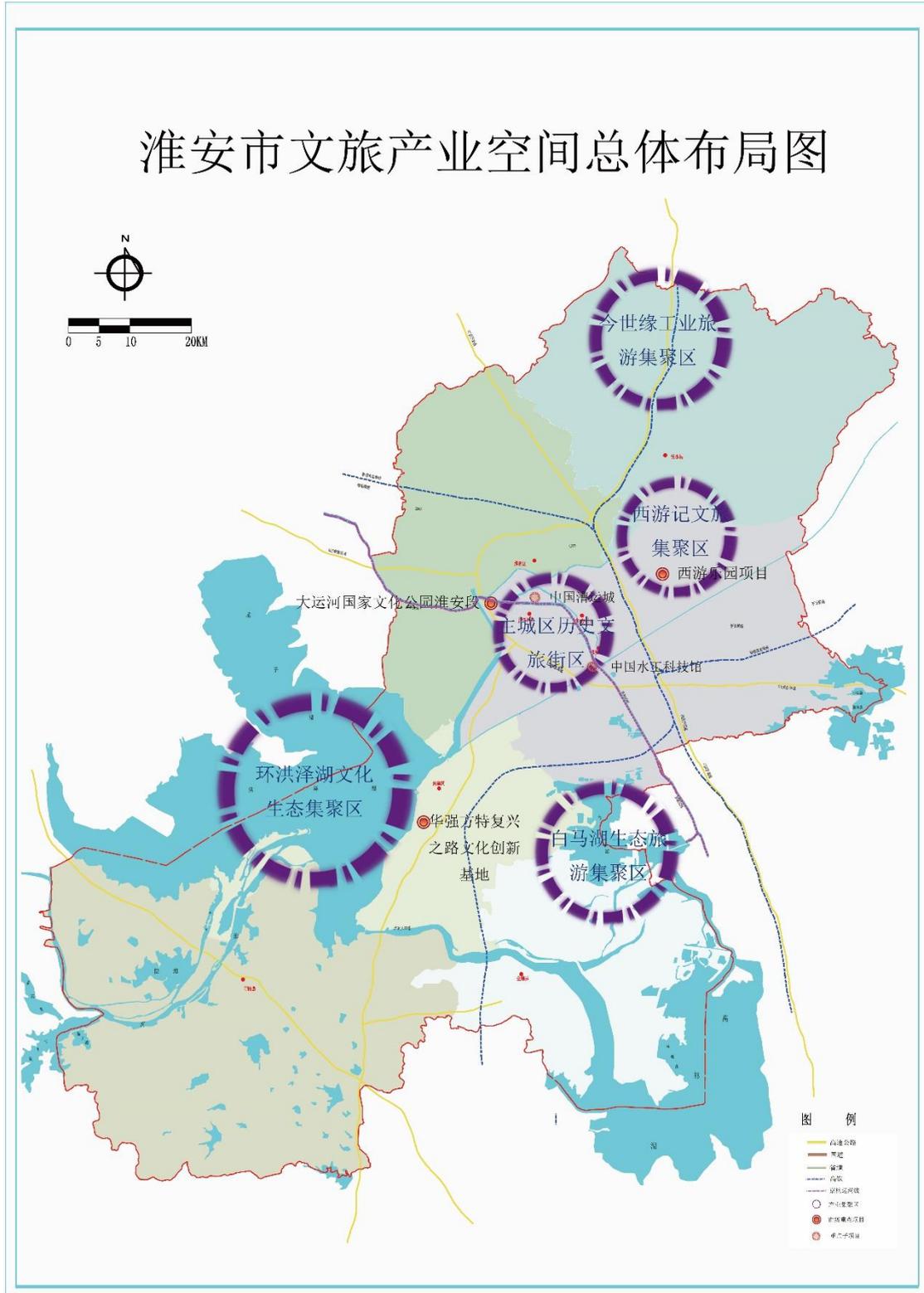
充分发挥市场配置资源的基础性作用，营造公开、公平、公正的市场环境，激发淮安市文旅市场主体积极性。推动土地、劳动力、资本、技术、数据五个不同要素市场化配置，构建更加完善的要素市场化配置体制机制，着力增强土地管理灵活性、引导劳动力合理畅通有序流动、完善多层次资本市场制度、激发技术供给活力以及全面提升数据要素价值，为文旅产业高质量发展注入新的动力源。明确价格机制是市场化机制的核心，加快要素价格市场化改革，推动政府定价机制由“定价格”向

“定规则”转变。

2.创新项目机制，增强产业集聚

完善项目谋划、推进、保障三套机制，推进淮安市文旅重点项目建设，增强产业集聚。一是立足当地资源禀赋和文旅产业优势，精准对接国家、省文旅重点开发导向，聚焦基础设施、公共服务、生态环境等领域，科学谋划一批文化旅游新项目，形成文化旅游新业态。二是制定淮安市文旅重点项目工作方案，建立“市领导+要素保障部门+片区项目”三级联动推进机制，明确责任，狠抓落实，确保文旅项目推进质量和速度。三是加大市政府对重大项目的扶持力度，建立完善的要素支撑保障体系，全力保障文旅项目落地。

附件 1：淮安市文旅产业空间总体布局图



附件 2：淮安市全域旅游格局图

